

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 8

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 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



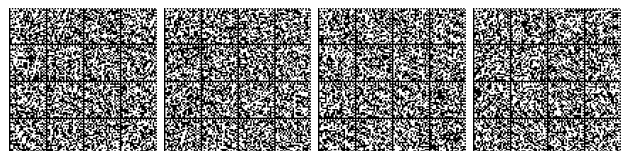


S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

- N. 17. Ordinanza 14 gennaio - 13 febbraio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2024 - Previsione, in attuazione un accordo siglato con il Ministro dell'economia e delle finanze, di un contributo destinato alle Regioni autonome Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e alle Province autonome di Trento e Bolzano, a fronte della riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche - Contestuale riduzione dell'autorizzazione di spesa per le misure compensative territoriali connesse ai rifiuti nucleari - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione delle prerogative statutarie e delle norme di attuazione sul fabbisogno regionale e relative entrate tributarie, nonché dei principi di ragionevolezza, leale collaborazione, autonomia finanziaria, equilibrio di bilancio e certezza delle entrate - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.
 - Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 450 e 451.
 - Costituzione, artt. 3, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 36. Pag. 1
- N. 18. Ordinanza 28 gennaio - 13 febbraio 2025
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 175 del 2024 - Correzione...... Pag. 3
- N. 19. Sentenza 29 gennaio - 14 febbraio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limiti alla piena indicizzazione - Previsione, per l'anno 2023, che la rivalutazione dell'intero assegno pensionistico sia calcolata secondo una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente a cinque fasce in cui ricade l'importo dell'assegno - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, della garanzia previdenziale, del principio in forza del quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a una legge - Non fondatezza delle questioni.
Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limiti alla piena indicizzazione - Previsione, dall'anno 2001, che la rivalutazione dell'intero assegno pensionistico sia calcolata secondo una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente a tre fasce in cui ricade l'importo dell'assegno - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, della garanzia previdenziale, del principio in forza del quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a una legge - Inammissibilità delle questioni.
 - Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 69, comma 1; legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309, e, in particolare, lettera b), numeri 3), 4) e 5).
 - Costituzione, artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma. Pag. 4

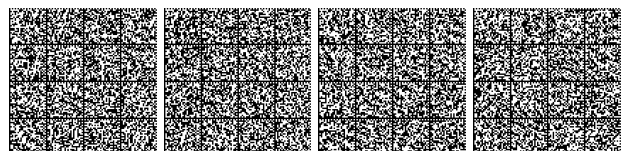


ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia – Procedure di gara - Previsione che la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l’ora.
 – Legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), art. 2, comma 2. Pag. 21
- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Calabria – Interventi in materia di salvaguardia ambientale – Previsione che è vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente i 10 MWatt termici – Previsione che, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge regionale n. 36 del 2024, i medesimi impianti sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola a tale disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione.
 – Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), art. 14, commi 1 e 2. Pag. 23
- N. 20. Ordinanza del Tribunale di Modena del 12 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. 29
- N. 21. 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. 37
- N. 22. 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. 44



- N. 23. 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. 52
- N. 24. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 23 gennaio 2025
- Edilizia e urbanistica - Turismo - Disciplina urbanistica degli alberghi - Norme della Regione Liguria - Proprietari degli immobili soggetti al vincolo di destinazione d’uso ad albergo - Previsione che costoro possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo per sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato, a causa dell’impossibilità oggettiva a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell’immobile per sussistenza di vincoli di diversa natura o a causa della collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell’attività alberghiera - Previsione che omette di stabilire come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell’attività.**
- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell’offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), art. 2, comma 2. Pag. 60
- N. 25. Ordinanza del Tribunale di Modena del 12 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. 66
- N. 26. Ordinanza del Consiglio di Stato del 20 gennaio 2025
- Imprese – Calamità pubbliche – Contributi a vantaggio delle imprese (nella specie, imprese casearie) danneggiate dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, nei territori dei comuni delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo – Previsione che dispone la concessione di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510 del 2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori suindicati.**
- Decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 3, comma 1, lettera b-bis)..... Pag. 71
- N. 27. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 27 gennaio 2025
- Reati e pene – Rapina impropria – Requisiti per la consumazione del reato – Denunciata previsione che il reato si consuma «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l’impossessamento».**
- Codice penale, art. 628, secondo comma. Pag. 76



N. 28. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 22 gennaio 2025

Polizia - Polizia di Stato - Concorso pubblico per la nomina a vice ispettore - Previsione che fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione a tale concorso.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), art. 27-bis, comma 2..... Pag. 79



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 17

Ordinanza 14 gennaio - 13 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2024 - Previsione, in attuazione un accordo siglato con il Ministro dell'economia e delle finanze, di un contributo destinato alle Regioni autonome Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e alle Province autonome di Trento e Bolzano, a fronte della riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche - Contestuale riduzione dell'autorizzazione di spesa per le misure compensative territoriali connesse ai rifiuti nucleari - Ricorso della Regione Siciliana - Lamentata violazione delle prerogative statutarie e delle norme di attuazione sul fabbisogno regionale e relative entrate tributarie, nonché dei principi di ragionevolezza, leale collaborazione, autonomia finanziaria, equilibrio di bilancio e certezza delle entrate - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 450 e 451.
- Costituzione, artt. 3, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 36.

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,

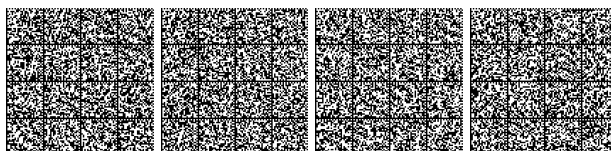
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 450 e 451, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 27 febbraio 2024, depositato in cancelleria il successivo 28 febbraio, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 28 febbraio 2024 e iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2024, il Presidente *pro tempore* della Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi



450 e 451, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026);

che l'impugnato comma 450 prevede che: «[i]n attuazione dell'accordo sottoscritto in data 7 dicembre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti delle regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e delle province autonome di Trento e di Bolzano, è riconosciuto alle predette autonomie speciali un contributo di 105.581.278 euro per l'anno 2024 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi, secondo gli importi previsti nella [...] tabella» riportata graficamente nel testo della disposizione;

che il successivo comma 451 stabilisce che «[a]gli oneri derivanti dal comma 450 si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 22, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»;

che, secondo la ricorrente, le predette disposizioni violerebbero l'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e successive modificazioni;

che le disposizioni impugnate violerebbero altresì: l'art. 119, primo e sesto comma, della Costituzione, con riguardo al principio di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni; l'art. 120, secondo comma, Cost., con riguardo ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione; l'art. 81, ultimo comma, con riguardo alla garanzia dell'equilibrio dei bilanci, nonché l'art. 3 Cost., con riguardo al principio di ragionevolezza;

che, con atto depositato il 6 aprile 2024, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Siciliana;

che, con deliberazione del 18 ottobre 2024, n. 331, adottata dalla Giunta regionale, è stato approvato l'accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Siciliana in materia di finanza pubblica;

che, in data 19 ottobre 2024, il predetto accordo è stato sottoscritto dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Presidente della Regione Siciliana;

che tale accordo, al punto 1, prevede che «[l]o Stato riconosce alla Regione siciliana per l'anno 2024 un contributo pari a euro 74.418.720 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione della riforma fiscale di cui agli articoli 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 216 del 30 dicembre 2023. Conseguentemente la Regione si impegna entro 30 giorni dalla sottoscrizione del presente accordo a ritirare il ricorso presentato innanzi la Corte costituzionale con riferimento ai commi 450 e 451 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 [...]»;

che il decreto-legge 19 ottobre 2024 n. 155 (Misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 189, all'art. 9 stabilisce che «[a]lla Regione siciliana è riconosciuto un contributo pari a euro 74.418.720 per l'anno 2024 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione della riforma fiscale di cui agli articoli 1, 2 e 3 del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216. L'attribuzione delle risorse di cui al primo periodo è subordinata all'effettiva sottoscrizione dell'Accordo in materia di finanza pubblica»;

che, sulla base di tali premesse, la Regione Siciliana, su conforme deliberazione della Giunta regionale 28 novembre 2024, n. 395, con atto depositato il successivo 20 dicembre 2024, ha rinunciato all'impugnativa dell'art. 1, commi 450 e 451, della legge n. 213 del 2023;

che, in pari data, è stato depositato atto di accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del 9 dicembre 2024, della rinuncia al ricorso in esame;

che, in seguito alla rinuncia della ricorrente, il Presidente di questa Corte, con decreto del 23 dicembre 2024, ha fissato la trattazione del ricorso alla camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Considerato che la Regione Siciliana ha rinunciato al ricorso, essendo venuto meno l'interesse a proseguire nel giudizio instaurato relativamente alla normativa impugnata;

che la rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanza n. 159 del 2024).



Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250017

n. 18

Ordinanza 28 gennaio - 13 febbraio 2025

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 175 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

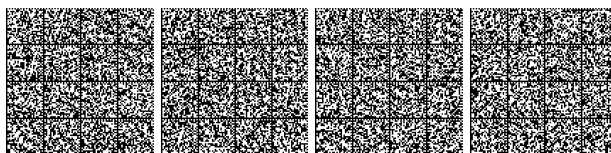
Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ORDINANZA

nel giudizio di correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 175 del 25 settembre-7 novembre 2024. Udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti; deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2025.



Considerato che, nel dispositivo della sentenza n. 175 del 2024, per mero errore materiale, dopo il capo numero 2), è omesso il capo con cui viene dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 175 del 2024, sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo, dopo il capo numero 2), venga inserito il seguente capo: «2-bis) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T 250018
n. 19

Sentenza 29 gennaio - 14 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limiti alla piena indicizzazione - Previsione, per l'anno 2023, che la rivalutazione dell'intero assegno pensionistico sia calcolata secondo una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente a cinque fasce in cui ricade l'importo dell'assegno - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, della garanzia previdenziale, del principio in forza del quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a una legge - Non fondatezza delle questioni.

Pensioni - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Limiti alla piena indicizzazione - Previsione, dall'anno 2001, che la rivalutazione dell'intero assegno pensionistico sia calcolata secondo una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente a tre fasce in cui ricade l'importo dell'assegno - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, della garanzia previdenziale, del principio in forza del quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a una legge - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 69, comma 1; legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309, e, in particolare, lettera b), numeri 3), 4) e 5).
- Costituzione, artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) e dell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» promossi con ordinanze del 6 settembre e 27 novembre 2024 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, iscritte ai numeri 182 e 238 del registro ordinanze 2024, e con ordinanza dell'11 settembre 2024 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2024, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 41, 42 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di M. P., di N. A. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati;

udita nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Patrizio Ivo D'Andrea per la Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati, Salvatore Bianca per M. P. e per N. A., Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

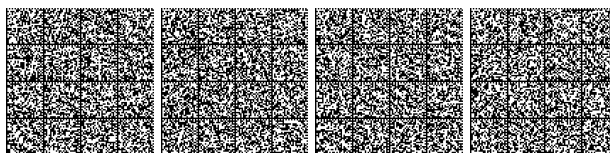
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 settembre 2024 (r.o. n. 182 del 2024), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nonché dell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione.

2.- Nel giudizio principale, M. P. ha chiesto al giudice delle pensioni l'accertamento, per gli anni dal 2022 al 2024, del diritto (disconosciuto in sede amministrativa) alla rivalutazione integrale del trattamento pensionistico in godimento, superiore a dieci volte quello minimo applicato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

3.- Il giudice *a quo*, in primo luogo, dichiara di essersi riservato di decidere sulla questione relativa all'ammissibilità della domanda di riconoscimento della perequazione per l'anno 2024, in quanto la relativa disciplina è stata oggetto di sopravvenienze normative successive al deposito del ricorso (il riferimento è all'art. 1, comma 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026»). Di conseguenza, ha circoscritto l'oggetto delle censure alla disciplina della rivalutazione dei trattamenti pensionistici per i soli anni 2022 e 2023.

4.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che solo con la declaratoria d'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni censurate la domanda del ricorrente potrebbe trovare pieno accoglimento: l'annullamento dell'art. 1,



comma 309, della legge n. 197 del 2022, infatti, consentirebbe solo il parziale riconoscimento della pretesa, dovendosi, nel caso, comunque applicare anche all'anno 2023 - come già sarebbe avvenuto per l'anno 2022, a seguito della sentenza n. 234 del 2020 di questa Corte - l'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, che non consente comunque una rivalutazione completa dei trattamenti pensionistici.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* si dichiara consapevole dei precedenti di questa Corte che hanno dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate su analoghe previsioni di legge. Rileva, tuttavia, che le suddette disposizioni si inserivano «nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi eurounitari del Patto di Stabilità, con sacrifici diffusi richiesti a diverse categorie di soggetti».

La situazione sarebbe oggi differente, venendo in rilievo «per la prima volta [...] una manovra di bilancio espansiva», nell'ambito della sospensione, a partire dal mese di marzo 2020, ma più volte prorogata, delle «regole del Patto di Stabilità a livello dell'UE».

5.1.- Con particolare riferimento all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, il giudice *a quo* rileva che la disposizione, nel prevedere una riduzione progressivamente decrescente dell'indicizzazione delle pensioni (fino a un minimo del 32 per cento per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo INPS), ripropone «un meccanismo per fasce, analogo a quello in vigore nel biennio 2020-21», in sostituzione del sistema «dell'indicizzazione per scaglioni» previsto dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, con conseguente maggiore riduzione dell'importo finale della pensione.

Ciò premesso, l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 sarebbe contrastante con plurimi parametri costituzionali.

5.1.1.- La limitazione della piena rivalutazione dei trattamenti pensionistici, riducendo «in modo particolarmente incisivo la proporzionalità e l'adeguatezza» della «retribuzione differita rappresentata dal trattamento pensionistico previdenziale» (ai sensi degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.), lederebbe «il fondamento lavoristico della Repubblica (art. 1, primo comma, Cost.)»: inserendosi nel contesto di una «manovra espansiva ed “in deficit”», infatti, il provvedimento legislativo destinerebbe stanziamenti particolarmente rilevanti a finalità diverse e «di minore pregnanza costituzionale».

L'imposizione di sacrifici a carico dei lavoratori in quiescenza, nell'ambito di interventi che, invece, attribuiscono a diverse altre categorie di soggetti «rilevanti provvidenze a carico del bilancio dello Stato», sarebbe altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

5.1.2.- Sempre al lume del principio da ultimo evocato, la misura di «“raffreddamento” dell'indicizzazione» delle pensioni più alte non sarebbe giustificabile neppure con il fine di contenere l'inflazione, «particolarmente elevata proprio nell'anno di riferimento della manovra», in quanto tale finalità è richiamata dalla legge solo dal comma 310 del medesimo art. 1 della legge n. 197 del 2022, che prevede l'erogazione di un contributo *tantum* in favore dei soli titolari delle pensioni non superiori al minimo INPS.

Del resto, osserva ancora il rimettente, il notevole aumento dell'inflazione nel biennio 2022-2023 non sarebbe dipeso dalla «dinamica retributiva», ma dalle «tensioni sui mercati internazionali» (soprattutto dell'energia), cagionate dalla «complessa situazione geopolitica», nonché dall'aumento della domanda interna a seguito della ripresa dell'attività economica «al termine delle misure limitative del periodo pandemico».

5.1.3.- Riproducendo ampi stralci della sentenza n. 70 del 2015 di questa Corte, il rimettente si sofferma sui principi di adeguatezza e proporzionalità che devono sorreggere nel tempo i trattamenti pensionistici e sulla conseguente doverosità della loro perequazione automatica, pur nel contesto delle risorse finanziarie disponibili.

Le disposizioni censurate non sarebbero coerenti con i suddetti principi, presidiati dagli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., perché il loro effetto sarebbe quello di una «progressiva assimilazione» di trattamenti pensionistici di carattere previdenziale - da parametrare, in quanto retribuzione differita, «sulla “quantità e qualità” (art. 36, primo comma, Cost.) del lavoro svolto durante la vita attiva del lavoratore» - alle prestazioni di carattere assistenziale, da rapportare, invece, «esclusivamente o prevalentemente, allo stato di bisogno».

Ciò contrasterebbe anche con il rilievo attribuito al lavoro «quale elemento fondante della Repubblica (art. 1, primo comma, Cost.) e contributo al “progresso spirituale e materiale della società” (art. 4, secondo comma, Cost.)».

Il giudice *a quo* reputa «del tutto irrazionale prima promuovere i giovani più capaci al maggiore impegno nello studio», per contribuire alla crescita economica e culturale della società, anche in vista di una «conseguente retribuzione più alta dell'attività lavorativa svolta», per poi, «nella vecchiaia, disconoscere agli stessi l'importanza di un trattamento economico adeguato all'impegno lavorativo profuso in corso degli anni, superiore, per quantità e qualità, ai livelli minimi o medi».



Verrebbe lesa, in tal modo, anche «la stessa dignità del lavoratore in quiescenza» (tutelata dall'art. 3, secondo comma, Cost.), perché una pensione più alta rispetto alla media verrebbe considerata, non «come il meritato riconoscimento per il maggiore impegno e capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, ma alla stregua di un mero privilegio».

Del resto, aggiunge il rimettente, il “raffreddamento” della rivalutazione delle pensioni fornirebbe «un contributo negativo alle prospettive di crescita economica, cui è parimenti correlata la tenuta del sistema pensionistico», in quanto disincentiverebbe la popolazione più giovane ad impegnarsi nell'attività lavorativa in generale e, in particolare, in quella «regolare» (invece che nel «lavoro in nero», attributivo di immediati risparmi per oneri fiscali e previdenziali).

Ciò sarebbe dimostrato dai dati statistici sulla disoccupazione giovanile che registrano una «alta percentuale di cd. “giovani neet” (“Not in Education, Employment or Training”))» e livelli sempre bassi di occupazione femminile, questi ultimi asseritamente dovuti alla convenienza immediata di ottenere un risparmio di spesa conseguente all'impegno nell'attività di cura familiare.

5.1.4.- Sotto altro profilo, il rimettente osserva che l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 «si pone in termini di continuità con le analoghe disposizioni degli anni precedenti», risultando in contrasto con «il principio della temporaneità delle misure».

Ancora una volta riportando stralci della citata sentenza n. 70 del 2015, evidenzia che «il sacrificio imposto al contribuente risulterà, per definizione, non transitorio bensì definitivo», perché le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, già intaccato dal mancato adeguamento: in considerazione dell'«aspettativa di vita del pensionato», in sostanza, la misura - in quanto reiterata nel tempo - «da temporanea diventa definitiva», e perciò lesiva degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost.

5.1.5.- Il rimettente - «con specifico riferimento ai nn. 3), 4) e 5) della lett. b) della disposizione in esame» - rileva altresì una lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità retributiva presidiati dagli artt. 3 e 36 Cost., in considerazione del quantum delle riduzioni dell'indicizzazione, «al confronto con alcune altre disposizioni presenti nell'ordinamento civile che sembrerebbero espressioni di principi generali».

In particolare, il riconoscimento della rivalutazione della pensione in misura inferiore al cinquanta per cento sarebbe in contrasto con «il principio generale della peculiare rilevanza della lesione ultra dimidium» enunciato dall'art. 1448 del codice civile (in tema di azione generale di rescissione per lesione). A tale proposito, pur riconoscendo la «innegabile differenza tra l'esercizio dei poteri della discrezionalità legislativa ed i rapporti contrattuali tra i privati», il rimettente ravvisa «l'equivalente dello “stato di bisogno”» nella posizione del pensionato «che prima non poteva autonomamente determinarsi di non versare i contributi previdenziali obbligatori e ora dipende totalmente dalle decisioni del legislatore in merito alla misura della rivalutazione del trattamento pensionistico», nonché «l'indubbio vantaggio per lo Stato-creditore».

Ancora, tale limitato riconoscimento dell'indicizzazione sarebbe irragionevolmente «inferiore al tasso di interesse legale nel periodo di riferimento (art. 1284, comma 1, c.c.)», che spetterebbe, «in linea di principio, a tutti i creditori (art. 1282, comma 1, c.c.)».

5.2.- Con riferimento specifico all'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, il rimettente - pur riconoscendo che la disposizione è caratterizzata «da un'apparente minore lesività in concreto», in quanto le riduzioni ivi previste si applicano per scaglioni e «in misura contenuta» - ritiene che anch'esso contrasti: da un lato, con i principi di tutela della dignità del lavoratore e di adeguatezza e proporzionalità presidiati dagli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 4, secondo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.; dall'altro, con il principio di temporaneità, «in relazione all'assenza di un limite temporale all'operatività della norma risalente al 2000», con conseguente violazione anche dell'art. 23 Cost.

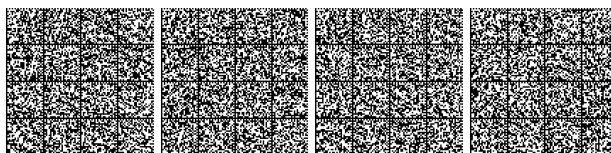
6.- Si è costituito in giudizio M. P., il quale, condividendo le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, ha chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Per la parte privata, l'intervento legislativo in esame sarebbe ancora più lesivo dei parametri evocati dal rimettente, perché inserito «in un contesto caratterizzato da sostanziosi impulsi inflazionistici».

Evidenzia, ancora, che la limitata indicizzazione delle pensioni superiori a un certo importo si configurerebbe come «una tassazione impropria ed aggiuntiva, una vera “patrimoniale”», priva però dei requisiti di generalità, proporzionalità e progressività del prelievo e, per questo, lesiva dell'art. 53 Cost.

7.- Si è costituito in giudizio anche l'INPS.

Dopo aver ricordato che il ricorrente nel giudizio principale ha avuto accesso alla pensione liquidata in regime retributivo, con decorrenza dal mese di febbraio 2017, l'ente previdenziale ha chiesto di dichiarare non fondate le



questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, e inammissibili quelle prospettate in relazione all'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000.

Secondo l'INPS, il rimettente sarebbe incorso in un «travisamento [...] sull'oggetto, sul senso e sul tenore della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020», che non avrebbe affatto dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di «raffreddamento» dell'indicizzazione delle pensioni previsto dall'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ma avrebbe piuttosto censurato i successivi commi da 261 a 268, relativi al diverso istituto del «prelievo sulle pensioni di importo superiore a € 100.000 annui», peraltro «unicamente quanto alla durata superiore al triennio».

Di conseguenza, sarebbe errata l'affermazione del rimettente, secondo cui l'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 avrebbe trovato applicazione per l'anno 2022 in conseguenza di una declaratoria d'illegittimità costituzionale - in realtà insussistente - della disposizione della legge n. 145 del 2018 relativa alla limitazione dell'indicizzazione delle pensioni.

In ogni caso, evidenzia ancora la parte pubblica, per l'anno 2022 avrebbe comunque trovato applicazione l'art. 1, comma 478, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), destinato a sostituire, a regime, il precedente meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000.

Di qui, l'eccepite inammissibilità delle questioni sollevate su tale ultima disposizione.

Nel merito, l'INPS ha ricordato che la relazione tecnica di accompagnamento alla presentazione della legge di bilancio per il 2023 ha provveduto a indicare le cifre relative alla complessiva riduzione di spesa pensionistica, «con il conseguente effetto positivo sui conti dell'Istituto e sulla finanza pubblica», in progressione fino all'anno 2032. In particolare, per i primi tre anni, il risparmio ammonterebbe: «nel 2023 a 3.535 milioni al lordo degli oneri fiscali, e 2.121 milioni al netto; nel 2024 a 6.831 milioni al lordo degli oneri fiscali e a 4.098 al netto, nel 2025 a 6.589 milioni al lordo degli oneri fiscali e a 3.953 al netto».

Ciò premesso, l'ente previdenziale ha sostenuto che il meccanismo legislativo oggetto di scrutinio non intaccherebbe in maniera sproporzionata «la capacità di mantenere il tenore di vita acquisito» dai titolari di trattamenti pensionistici di più elevato importo, venendo in rilievo «un sacrificio del tutto ragionevole» a fronte di «significativi risparmi della spesa pubblica», ritenuti «di rilevanza decisiva», ai fini della «tenuta dei conti pubblici», in ossequio al dettato di cui all'art. 81 Cost.

A parere dell'INPS, la manovra economica complessiva per il 2023, lungi dal poter essere qualificata «espansiva» come «esito di fortunate condizioni economiche generali», sarebbe piuttosto il frutto della discrezionalità di scelta del legislatore, il quale, al cospetto di un quadro economico «problematico», avrebbe adottato «misure utili alla crescita economica, alle dinamiche di mercato e alla salvaguardia del sistema previdenziale», con interventi «in senso redistributivo», per garantire, al contempo, «la tenuta sia contabile sia sociale del sistema». La stessa «sospensione del patto di stabilità» valorizzata dal rimettente non sarebbe altro che uno strumento per consentire agli Stati nazionali interventi necessari, in favore di alcune categorie di beneficiari e «in condizioni eccezionali», per favorire la ripresa della crescita produttiva, messa «a dura prova anzitutto dalla pandemia», ma anche dalle «tensioni sui mercati energetici» e dalla «situazione geopolitica», fattori pure evocati dal giudice *a quo*.

Si tratterebbe di un bilanciamento frutto dell'esercizio non irragionevole della discrezionalità politica spettante al legislatore in merito alla destinazione delle risorse rispetto ai fini da raggiungere, non sindacabile se non in caso di superamento «dei limiti costituzionali di proporzionalità e adeguatezza», nella specie non valicati.

Infatti, osserva ancora la parte pubblica, ferma la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici inferiori o pari a quattro volte quello minimo (quantificato in euro 515,58 per il 2021 e in euro 525,38 per il 2022, a valere per le rivalutazioni da calcolare, rispettivamente, per il 2022 e per il 2023), le percentuali di riduzione per i trattamenti di importo superiore sono state modulate in proporzione al crescere dell'importo, «senza peraltro mai giungere ad escludere totalmente la rivalutazione per alcun trattamento». Pertanto, la disposizione censurata sarebbe «conforme al canone di razionalità», individuato dalla sentenza n. 250 del 2017 di questa Corte, avendo il legislatore destinato le «limitate risorse finanziarie disponibili» in via prioritaria alle categorie di pensionati titolari degli assegni più bassi.

L'INPS, inoltre, esclude qualunque lesione della dignità dei pensionati, in contrasto con gli evocati artt. 3, secondo comma, e 4, primo comma, Cost., con particolare riferimento ai titolari di pensione di importo medio-alto, la cui ridotta indicizzazione non potrebbe mai comportare - a differenza di quanto opinato dal rimettente - una «progressiva assimilazione dei trattamenti previdenziali a quelli assistenziali», alla luce della «piena attitudine dell'importo, pur rivalutato in misura ridotta, alla conservazione del tenore di vita acquisito».



Ancora, nessun fondamento avrebbe la pretesa del rimettente di applicare anche al meccanismo di “raffreddamento” della rivalutazione i limiti di temporaneità imposti dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al ben diverso istituto dei contributi di solidarietà: questa Corte avrebbe già chiarito (è citata ancora la sentenza n. 250 del 2017) che il cosiddetto «effetto di “trascinamento” proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo».

Infine, del tutto inconferenti sarebbero i confronti operati dal rimettente con i principi desumibili dagli artt. 1282, 1284 e 1448 cod. civ.: l'assoluta eterogeneità delle situazioni messe a raffronto renderebbe il richiamo «totalmente eccentrico rispetto alla natura del rapporto previdenziale che trova fonte nella legge».

8.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

Per la difesa erariale, alla base della disciplina censurata vi sarebbe «un interesse pubblico preciso, finalizzato a garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato», indispensabile per la tenuta «del sistema Paese nel suo complesso», come emergerebbe con evidenza dai lavori preparatori della legge di bilancio per il 2023.

Il «contenimento della spesa pensionistica» così attuato, inoltre, non pregiudicherebbe «i diritti pensionistici nella loro essenza», in quanto essi, «seppur perequati in misura minore», risulterebbero adeguati a far fronte alle esigenze di vita del titolare e tali «da non mutare la reale disponibilità economica e il potere di acquisto del percettore».

9.- In data 20 dicembre 2024 M. P. ha depositato una memoria, con la quale ha ulteriormente illustrato il contenuto dell'atto di costituzione, anche alla luce degli argomenti addotti dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri nei rispettivi atti.

Preso atto della scelta del rimettente di non sollevare questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che disciplina la rivalutazione da applicarsi per l'anno 2024, «vale a dire l'art. 1, comma 134 [recte: art. 1, comma 135], della legge 30 dicembre 2023, n. 213», la parte privata ha sollecitato, altresì, la declaratoria d'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche di tale disposizione.

10.- Con ordinanza dell'11 settembre 2024 (r.o. n. 185 del 2024), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost.

11.- Il giudice *a quo* riferisce che N. A. ha chiesto l'accertamento, per gli anni dal 2022 al 2024, del diritto (anche in tal caso negato in sede amministrativa) alla corresponsione del trattamento pensionistico - superiore a dieci volte quello minimo - senza l'applicazione della riduzione della rivalutazione automatica prevista dalla disposizione censurata.

12.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che l'accoglimento della domanda proposta nel giudizio principale presuppone «la rimozione, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale», della disposizione censurata.

13.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ricostruisce, in primo luogo, il quadro normativo e giurisprudenziale, compiendo un dettagliato excursus delle normative «sussequites in materia nel tempo».

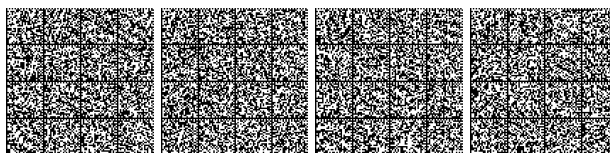
Ricorda quindi che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici venne introdotta dall'art. 10 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale) e che fu l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) a stabilire che gli aumenti a titolo di perequazione fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

L'art. 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), per il solo anno 1998, azzerò l'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti superiori a cinque volte quello minimo INPS.

Con l'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), vennero definite le modalità concrete di applicazione della perequazione; mentre, con l'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, si introdusse una regola generale di “raffreddamento” di tutti i trattamenti pensionistici, applicabile «[a] decorrere dal 1° gennaio 2001».

Per l'anno 2008, tuttavia, l'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (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), escluse la rivalutazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte quello minimo.

Ancora una deroga fu apportata, per il biennio 2012-2013, dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con



modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, che riconobbe la rivalutazione automatica per i soli trattamenti pensionistici fino a tre volte quello minimo.

Tale ultimo meccanismo fu dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, con la sentenza n. 70 del 2015, sicché il decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109, sostituì il citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riconoscendo, per il biennio 2012-2013, la parziale rivalutazione automatica anche in favore dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte quello minimo.

Per gli anni successivi al 2013, l'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» per il periodo 2014-2016, e a esclusione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS (integralmente perequati), rivalutò quelli superiori secondo percentuali gradatamente ridotte, secondo un meccanismo prorogato fino al 2018 dall'art. 1, comma 286, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).

In seguito, anche l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, per il periodo 2019-2021, sempre riconoscendo la rivalutazione completa dei trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, prevede, per gli assegni superiori, indici ridotti progressivamente.

13.1.- In questo contesto andrebbe valutata la disposizione censurata, che riconosce la rivalutazione automatica integrale per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo, «poi dell'85%, 53%, 47% e 37%», al crescere dell'assegno, per giungere alla misura del 32 per cento per i trattamenti pensionistici - come quello spettante al ricorrente nel giudizio principale - complessivamente superiori a dieci volte il minimo INPS.

Dopo aver ricordato i principi espressi dalle pronunce di questa Corte che hanno scrutinato, nel tempo, le normative limitative della rivalutazione automatica di volta in volta adottate, il rimettente ha riprodotto uno stralcio della relazione tecnica di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2023 e del relativo «dossier parlamentare», evidenziando che la disposizione censurata «costituisce l'ulteriore atto di una ininterrotta sequenza di provvedimenti che in modo sistematico comprimono la perequazione delle pensioni di importo medio alto», con l'unica eccezione dell'anno 2022, in cui, però, «l'indicizzazione non ha operato in considerazione di un tasso prossimo allo zero».

Ha osservato, inoltre, che il provvedimento legislativo in esame ha anche ripristinato il meccanismo della limitazione della rivalutazione «sull'importo complessivo del trattamento e non più a scaglioni, penalizzando così le pensioni più elevate».

In tal modo, la disposizione censurata - insuscettibile di essere interpretata in modo costituzionalmente conforme - si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost., in quanto lederebbe i «fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità e conservazione del trattamento pensionistico», da considerare quale retribuzione differita, di cui deve essere garantita nel tempo la sufficienza e l'adeguatezza, anche in rapporto alle variazioni del costo della vita.

Secondo il rimettente, infatti, misure destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata possono definirsi rispettose del canone della ragionevolezza solo se le «decurtazioni previste» siano imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentino un'efficacia temporale limitata e circoscritta «che non modifichi a regime i diritti incisi» e che sia «strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento».

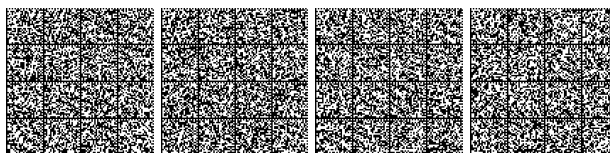
Tanto premesso, la disposizione censurata presenterebbe, invece, significative «criticità».

In primo luogo, dalla documentazione parlamentare riprodotta per stralci non si ravviserebbe «la rappresentazione delle specifiche esigenze di contenimento della spesa».

Inoltre, la misura sarebbe «fortemente penalizzante per le pensioni medio alte», in quanto comprimerebbe «in modo significativo il relativo potere d'acquisto»: aggiungendosi a meccanismi di blocco o limitazione della perequazione operativi già da oltre quindici anni, il provvedimento in esame assumerebbe una connotazione «tutt'altro che transitoria con un effetto di trascinarsi e di definitività idonei a minare in misura significativa i margini di resistenza dei trattamenti pensionistici medio-alti».

Una perdita di potere d'acquisto non più recuperabile, dunque, dal momento che le successive rivalutazioni verranno calcolate non sul valore reale originario, ma «sull'ultimo importo nominale eroso dal mancato adeguamento».

In definitiva, per il rimettente, la disposizione censurata modificherebbe, «in peius e a regime» - e non con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento di «straordinarie esigenze finanziarie» - diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata, senza che risultino «chiare le specifiche esigenze di contenimento della spesa» sottese alla scelta legislativa. In tal modo sarebbe «minata la principale finalità di tutela della perequazione, che è quella di prevedere una difesa del potere d'acquisto delle pensioni».



14.- Si è costituito in giudizio N. A., aderendo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, di cui ha chiesto l'accoglimento.

Ha aggiunto che la limitata indicizzazione delle pensioni superiori a un certo importo si configurerebbe come «una prestazione patrimoniale di natura tributaria posta a carico di una sola categoria di contribuenti, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza».

15.- Anche in tale giudizio si è costituito l'INPS.

Ha esposto le cifre indicate nella relazione tecnica di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2023 in ordine ai risparmi di spesa assicurati fino al 2032 e ha ribadito le argomentazioni a difesa della disposizione censurata già dedotte nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024 e illustrate al precedente punto 7.

Ha pure riferito che il ricorrente nel giudizio principale ha avuto accesso alla pensione liquidata in regime retributivo, con decorrenza dal mese di settembre 2021, aggiungendo che la questione di legittimità costituzionale fondata sull'asserito carattere non transitorio della misura, per effetto della reiterazione nel tempo di meccanismi analoghi, sarebbe «carente di rilevanza nel giudizio *a quo*», alla luce del fatto che il ricorrente «è entrato in quiescenza nel settembre 2021», sicché gli interventi normativi precedenti non avrebbero avuto alcun effetto sulla posizione di pensionato dell'istante, «che tale non era al momento in cui i suddetti interventi hanno spiegato efficacia».

16.- Rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto anche in questo giudizio, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate e articolando difese del tutto sovrapponibili a quelle dedotte nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024, compendiate al precedente punto 8.

17.- È intervenuta in giudizio anche la Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati, diffusamente motivando in ordine all'ammissibilità dell'intervento e, nel merito, anch'essa condividendo le argomentazioni dell'ordinanza di remissione a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

18.- In data 20 dicembre 2024, N. A. ha depositato una memoria, con la quale ha ulteriormente illustrato il contenuto dell'atto di costituzione, anche alla luce degli argomenti addotti dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri nei rispettivi atti.

In aggiunta, ha evidenziato la disparità di trattamento rispetto ai lavoratori «ancora in servizio», per i quali la rivalutazione avverrebbe «automaticamente ed annualmente», in violazione del «principio di non discriminazione basato sull'età».

19.- Anche l'interveniente Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito gli argomenti addotti nell'atto d'intervento e, a ulteriore supporto della loro fondatezza, ha prodotto una relazione tecnica sulla posizione previdenziale di uno dei magistrati a riposo associati.

20.- Nei giudizi di cui al r.o. n. 182 e n. 185 del 2024 hanno depositato opinioni, in qualità di amici curiae e ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità e la Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità (CIDA), argomentando in senso adesivo alle censure del rimettente.

Tali opinioni sono state ammesse con decreti presidenziali del 17 dicembre 2024.

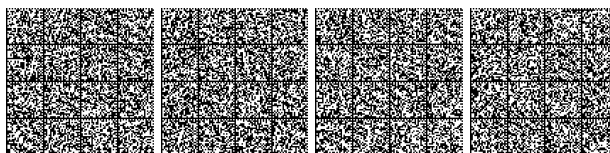
21.- Con ordinanza del 27 novembre 2024 (r.o. n. 238 del 2024), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, per contrasto con gli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma e 38, secondo comma, Cost.

22.- Il rimettente ha riferito che C.A. T. ha chiesto al giudice delle pensioni l'accertamento, a decorrere dal 1° gennaio 2023, del diritto (anche questo sconosciuto in sede amministrativa) alla rivalutazione integrale del trattamento pensionistico in godimento, «rientrante nella fascia di riferimento "oltre 6 e fino a 8 volte" il minimo INPS».

23.- Il giudice *a quo*, in primo luogo, ha dichiarato di essersi riservato, anche in questo giudizio, di decidere sulla questione relativa all'ammissibilità della domanda di riconoscimento della rivalutazione integrale per l'anno 2024, per le stesse ragioni espresse nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 182 del 2024 e compendiate al precedente punto 3.

24.- Risultano del tutto analoghe a quelle esibite dall'ordinanza iscritta al r.o. n. 182 del 2024 anche le argomentazioni a sostegno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, riportate nel precedente punto 4.

25.- Ciò premesso, il rimettente ha riprodotto l'identica motivazione, riassunta nel precedente punto 5, in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, pur dando atto delle differenze dei casi concreti. Queste ultime sono individuate nella prevista rivalutazione pari al 47 per cento del trattamento pensionistico oggetto di causa e nella mancata estensione della domanda del ricorrente alla rivalutazione integrale anche per l'anno 2022.



26.- Anche in questo giudizio si è costituito l'INPS.

Emerge dalle difese dell'ente previdenziale che il ricorrente nel giudizio principale ha avuto accesso alla pensione liquidata in regime retributivo, con decorrenza dal mese di dicembre 2012.

La parte pubblica ha poi esposto le cifre indicate nella relazione tecnica di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2023 in ordine ai risparmi di spesa assicurati fino al 2032 e ha ribadito le argomentazioni a difesa della disposizione censurata già dedotte nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024 e riassunte al precedente punto 7.

27.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in tale giudizio, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate, sulla base di difese del tutto analoghe a quelle dedotte nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024, riepilogate al precedente punto 8.

Considerato in diritto

1.- Le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Toscana (r.o. n. 182 e n. 238 del 2024) e per la Regione Campania (r.o. n. 185 del 2024) sollevano questioni di legittimità costituzionale, complessivamente, dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) e dell'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), entrambe disposizioni che incidono sui meccanismi di adeguamento degli assegni pensionistici alle variazioni del costo della vita.

In particolare, l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, stabilisce che, per l'anno 2023, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta integralmente solo per quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS; per quelli superiori, invece, la rivalutazione viene accordata in misura decrescente: 85 per cento per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; 53 per cento per quelli di importo compreso tra cinque e sei volte tale soglia; 47 per cento per i trattamenti inclusi in una forbice tra le sei e le otto volte il suddetto limite; 37 per cento per quelli rientranti nell'intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; 32 per cento per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo.

L'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, dal suo canto, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2001, l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato per fasce di importo dei trattamenti pensionistici: *a)* nella misura del 100 per cento per quelle fino a tre volte il trattamento minimo INPS; *b)* nella misura del 90 per cento per quelle comprese tra tre e cinque volte tale soglia; *c)* nella misura del 75 per cento per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo.

2.- In tutti i giudizi principali, i ricorrenti hanno chiesto al giudice delle pensioni - per gli anni dal 2022 al 2024, nei giudizi di cui al r.o. n. 182 e n. 185 del 2024, e a decorrere dal 1° gennaio 2023, nel giudizio di cui al r.o. n. 238 del 2024 - l'accertamento del diritto (disconosciuto in sede amministrativa) alla rivalutazione integrale dell'assegno in godimento, nei primi due casi superiore a dieci volte il trattamento minimo e, nel terzo, di importo compreso tra le sei e le otto volte tale soglia di riferimento.

3.- Per i rimettenti, esclusivamente l'accoglimento delle questioni sollevate consentirebbe l'integrale rivalutazione dei trattamenti pensionistici richiesta dai ricorrenti.

La sola ordinanza iscritta al r.o. n. 182 del 2024 ritiene che, in caso di accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici per l'anno 2023 tornerebbe a essere disciplinata dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, asseritamente già applicato per l'anno 2022. Di conseguenza, viene censurata pure tale disposizione, nel suo escludere anch'essa la completa indicizzazione delle pensioni medio-alte.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, l'articolazione delle doglianze avanzate dai diversi rimettenti segue percorsi solo parzialmente sovrapponibili.

4.1.- In relazione all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, tutte le ordinanze ne sospettano il contrasto con gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Specifiche doglianze sono avanzate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti, in riferimento anche agli artt. 1, primo comma, 4, secondo comma, e 23 Cost.

4.2.- La sola ordinanza iscritta al r.o. n. 182 del 2024 ritiene che pure l'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) contrasti con tutti i parametri innanzi indicati.

5.- Poiché i suddetti atti introduttivi mirano al medesimo risultato ed evocano parametri largamente coincidenti, i tre giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.



6.- Con ordinanza dibattimentale, allegata a questa pronuncia, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati nel giudizio iscritto al r.o. n. 185 del 2024.

7.- Per comprendere la portata dei dubbi di legittimità costituzionale qui sollevati, nonché per rispondere alle eccezioni preliminari avanzate dall'INPS, è necessario ripercorrere, sia pur sinteticamente, l'evoluzione degli interventi legislativi che hanno inciso sulla dinamica rivalutativa degli assegni pensionistici.

Come ricordato, da ultimo, dalla sentenza n. 234 del 2020, la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, disciplinata inizialmente dall'art. 10 della legge n. 903 del 1965, nacque come meccanismo volto ad adeguare le pensioni ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, ben presto agganciato all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della "scala mobile" delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Sopravvenuta l'abolizione della scala mobile (per effetto del protocollo d'intesa del 31 luglio 1992), allo scopo di compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali e collegare l'adeguamento delle pensioni all'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale, l'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, stabilì che gli aumenti a titolo di perequazione fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Già in epoca risalente, tuttavia, il legislatore cominciò a intervenire per "rallentare" la dinamica perequativa.

L'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997, per la prima volta e per il solo anno 1998, azzerò l'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti di importo medio-alto, ossia superiori a cinque volte il trattamento minimo.

In seguito, con l'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, vennero fissate le regole di applicazione che, a tutt'oggi governano la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, in virtù del costante rinvio a tale disposizione operato dai successivi interventi legislativi, inclusi quelli oggetto dell'odierno scrutinio. La rivalutazione si applica, per ogni singolo beneficiario, «in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti» percepiti, con la precisazione che l'aumento dovuto viene attribuito «in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo».

Poco dopo, il qui censurato art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 prevede il sistema di "raffreddamento" della perequazione pensionistica illustrato al precedente punto 1, rendendolo permanente in quanto destinato a operare «[a] decorrere dal 1° gennaio 2001».

Nel tempo, tale regola generale è stata più volte oggetto di deroghe, nella maggior parte dei casi finalizzate a moderare ulteriormente, per periodi limitati, la progressione rivalutativa degli assegni pensionistici. E su tali deroghe si è ripetutamente espressa questa Corte.

Così, per il solo anno 2008, l'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 esclude la rivalutazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte quello minimo, superando indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale (sentenza n. 316 del 2010).

Ancora, per il biennio 2012-2013, l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riconobbe la rivalutazione automatica per i soli trattamenti pensionistici fino a tre volte quello minimo, escludendola per tutti quelli di importo superiore.

Sopravvenuta la declaratoria d'illegittimità costituzionale di tale esclusione per effetto della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, il d.l. n. 65 del 2015, come convertito, sostituì il citato comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riconoscendo, per il biennio 2012-2013, la rivalutazione automatica anche in favore dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte quello minimo, secondo un meccanismo - scrutinato positivamente dalla sentenza n. 250 del 2017 - decrescente in relazione inversa rispetto alla misura delle pensioni, ma confermando il blocco totale della perequazione per i trattamenti di ammontare superiore.

Il modello dell'indicizzazione decrescente in base all'importo dell'assegno pensionistico era stato già introdotto, per gli anni successivi al 2013, dalla legge n. 147 del 2013, il cui art. 1, comma 483, lo aveva applicato, per il periodo 2014-2016, a tutti i trattamenti pensionistici, ancora una volta salvaguardando integralmente solo quelli pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, con un meccanismo uscito indenne dalle censure di illegittimità costituzionale pure sollevate (sentenza n. 173 del 2016) e quindi prorogato, in forma sostanzialmente invariata, fino al 2018 dalla legge n. 208 del 2015.

In seguito, l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, per il periodo 2019-2021, riconobbe la rivalutazione automatica mediante un modulo del tutto analogo a quello oggetto del presente giudizio: ferma la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, gli indici vennero ridotti al 97 per cento (per gli assegni pari o inferiori a quattro volte il minimo), al 77 per cento (per quelli tra quattro e cinque volte la suddetta soglia), al 52 per cento (per quelli tra cinque e sei volte il limite INPS), al 47 per cento (per quelli tra sei e



otto volte il minimo INPS), al 45 per cento (per quelli tra otto e nove volte il livello minimo), per giungere infine al 40 per cento riconosciuto alle pensioni complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.

Al contempo, l'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 introdusse una nuova regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica, destinata a operare dal 1° gennaio 2022. A partire da tale data, si prevede che l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni venga applicato per fasce di importo: a) nella misura del 100 per cento per quelle fino a quattro volte il trattamento minimo INPS; b) nella misura del 90 per cento per quelle comprese tra quattro e cinque volte tale soglia; c) nella misura del 75 per cento per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo.

Si giunge, quindi, all'altra disposizione oggi censurata (art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022), in origine destinata a operare per il biennio 2023-2024, ma poi modificata dall'art. 1 della legge n. 213 del 2023, che ne ha ridotto l'ambito applicativo al solo anno 2023 (comma 134), riproducendo, per il 2024, il medesimo meccanismo, a parte un'ulteriore riduzione al 22 per cento (rispetto al 32 per cento vigente per il 2023) dell'indice di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a dieci volte quello minimo.

8.- Così ricostruito il quadro normativo, e prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, occorre definire con precisione il *thema decidendum*.

8.1.- Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 144, n. 140 e n. 112 del 2024).

Nel caso di specie, le parti private hanno prospettato una lesione dei principi di uguaglianza e di progressività del prelievo tributario, presidiati dagli artt. 3 e 53 Cost., perché la limitata indicizzazione delle pensioni superiori a un certo importo si configurerebbe come: «una tassazione impropria ed aggiuntiva, una vera “patrimoniale”», priva però dei requisiti di generalità, proporzionalità e progressività del prelievo (nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024); «una prestazione patrimoniale di natura tributaria posta a carico di una sola categoria di contribuenti, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza», con conseguente disparità di trattamento anche rispetto ai lavoratori «ancora in servizio» (nel giudizio di cui al r.o. n. 185 del 2024).

Si tratta di profili che i rimettenti non hanno inteso fare oggetto di specifiche questioni, sicché essi, in quanto diversi da quelli individuati dalle ordinanze di rimessione, non devono essere oggetto di valutazione da parte di questa Corte.

8.2.- Tutti i rimettenti, inoltre, limitano l'oggetto dello scrutinio demandato a questa Corte alla disciplina della rivalutazione per l'anno 2023 (in un caso - ordinanza iscritta al r.o. n. 182 del 2024 - prospettando possibili ricadute anche in riferimento all'anno 2022), riservando all'esito del giudizio costituzionale l'esame dell'ammissibilità della domanda, avanzata nei giudizi a quibus, di riconoscimento della rivalutazione integrale anche per il 2024. Ciò perché, come innanzi ricordato (precedente punto 7), la disciplina applicabile a tale anno, non censurata in questa sede, è stata modificata dall'art. 1, comma 135, della legge n. 213 del 2023, successiva al deposito dei ricorsi introduttivi dei giudizi principali.

9.- Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni formulate dall'INPS.

9.1.- In primo luogo, l'ente previdenziale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, nel giudizio di cui al r.o. n. 182 del 2024, in riferimento all'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, non ritenendolo applicabile nel giudizio principale, neppure in caso di accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

L'eccezione è fondata.

Al precedente punto 7 si è già rilevato come la regola generale di raffreddamento della dinamica rivalutativa delle pensioni che il suddetto art. 69, comma 1, aveva introdotto a far data dal 1° gennaio 2001, già più volte derogata dalla legislazione successiva, è stata sostituita, a partire dal 1° gennaio 2022, dal meccanismo limitativo previsto dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019. Quest'ultima, dunque, è l'unica disposizione che, già applicata nell'anno 2022, sarebbe chiamata a governare la perequazione dei trattamenti pensionistici per l'anno 2023, nel caso di accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

Le questioni riferite all'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 sono dunque inammissibili per difetto di rilevanza, avendo a oggetto disposizioni delle quali la Corte dei conti rimettente non sarebbe mai chiamata a fare applicazione nel giudizio principale (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2023).

9.2.- Inoltre, nell'ambito del giudizio di cui al r.o. n. 185 del 2024, l'INPS ha eccepito l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale riferita all'asserito carattere non transitorio della misura limitativa dell'indicizzazione, per



effetto della reiterazione nel tempo di meccanismi analoghi: essendo il ricorrente pensionato dal settembre 2021, si afferma, gli interventi normativi precedenti non avrebbero avuto alcun effetto sulla sua posizione pensionistica.

L'eccezione non è fondata.

La complessiva critica del rimettente si incentra anche sull'effetto di "trascinamento", che si produce pure in conseguenza della sola mancata rivalutazione annuale prevista dalla disposizione censurata, certamente applicabile nel giudizio *a quo*, sicché la contestazione sembra impingere il merito della censura, piuttosto che la sua ammissibilità.

10.- Nel merito, tutte le questioni sollevate non sono fondate, alla luce dei precedenti di questa Corte, esaustivamente compendiate, da ultimo, dalla sentenza n. 234 del 2020.

Tale pronuncia ha ricordato che la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche (come già chiarito dalle sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost. (così anche le sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016).

La garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario (come già affermato dalla sentenza n. 70 del 2015), alla luce delle risorse effettivamente disponibili (sentenza n. 316 del 2010 e ordinanza n. 256 del 2001). Non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza" (sentenza n. 70 del 2015), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce (ordinanza n. 96 del 2018).

La sentenza n. 234 del 2020 ha poi ribadito che il principale indicatore della "non irragionevolezza" dell'opzione legislativa è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva (come affermato sin dalla sentenza n. 316 del 2010 e ribadito dalla sentenza n. 250 del 2017).

È sempre indispensabile, tuttavia, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015) e, dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente alla sentenza n. 316 del 2010), ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce (sentenza n. 250 del 2017).

11.- In linea con quanto ora esposto, anche la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 non risulta rompere gli argini fissati da questa Corte a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati.

12.- Tutti i rimettenti reputano la disposizione contrastante con gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., innanzitutto perché il modulo perequativo imposto per il 2023 - in deroga alla regola generale individuata in quella contemplata dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 - avrebbe ingiustificatamente, e dunque irragionevolmente, peggiorato i trattamenti pensionistici di importo più elevato, senza una chiara illustrazione delle esigenze finanziarie sottese alla scelta legislativa.

Inoltre, aggiungendosi a ripetuti meccanismi limitativi della rivalutazione delle pensioni imposti negli ultimi quindici anni, la misura avrebbe determinato la sostanziale definitività della perdita connessa alla pur temporanea riduzione degli indici di recupero del potere di acquisto, con un conseguente effetto di "trascinamento" intollerabilmente lesivo dei margini di resistenza all'inflazione anche dei trattamenti medio-alti; ciò in frontale contrasto con le garanzie di proporzionalità e adeguatezza di cui gli evocati parametri circondano l'assegno pensionistico, per la sua natura di retribuzione differita.

12.1.- Al contrario, va evidenziato che il modulo di "raffreddamento" qui in esame si rivela meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi, elencati al precedente punto 7, che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte di questa Corte.

In particolare, rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l'odierno meccanismo risulta: più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) alcun "contributo di solidarietà" aggiuntivo.

Il congegno normativo in discorso salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a *tre*) il trattamento



minimo INPS. Inoltre, nel disporre un “rallentamento” della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest’ultima, infatti, viene prevista - sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche - anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell’inflazione.

12.2.- A differenza di quanto sostenuto dai rimettenti, le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. n. 643).

In particolare, la relazione illustrativa del Governo evidenzia che l’iniziativa legislativa «si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell’aumento dell’inflazione, dovuto principalmente all’incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime». A fronte di ciò, si chiarisce che «l’impostazione della politica di bilancio è diretta a limitare quanto più possibile l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili».

Il documento conferma che la manovra di finanza pubblica comporta «un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 23,7 miliardi di euro nel 2023» e che, quindi, le misure adottate per raggiungere gli obiettivi indicati sono assunte in deficit (ossia con il ricorso ad ulteriore indebitamento), come consentito dalla temporanea sospensione delle regole europee del patto di stabilità.

In questo complessivo contesto - di cui pure i rimettenti paiono pienamente consapevoli - si collocano anche gli interventi nel settore della previdenza.

Sempre la relazione illustrativa specifica che il meccanismo di indicizzazione delle pensioni qui scrutinato consente una minore spesa che «al netto degli effetti fiscali» è «pari a circa 2,1 miliardi nel 2023, 4,1 miliardi nel 2024 e 4 miliardi nel 2025».

A sua volta, la relazione tecnica chiarisce che «[t]ali economie strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla progressiva riduzione dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e alla progressiva ricostituzione di un adeguato livello di avanzo primario, secondo quanto programmato in relazione al percorso di riduzione del debito pubblico».

Alla luce di tale carattere “strutturale”, gli effetti della misura, pur se di applicazione limitata (originariamente ad un biennio e poi) ad un anno, si proiettano anche al di là dell’orizzonte triennale della manovra, come è reso evidente dall’indicazione delle «economie in termini di minore spesa pensionistica» previste fino all’anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro.

La stessa relazione, inoltre, illustra in dettaglio la distribuzione del “monte pensioni” in relazione alle soglie introdotte dalla normativa in esame.

Da tali dati emerge che le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo perequativo positivamente scrutinato dalla sentenza n. 234 del 2020 - ossia quelle di importo pari o superiore a otto volte il trattamento minimo - rappresentano l’11,7 per cento del totale complessivo, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di “elasticità” rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta legislativa di redistribuire il complesso delle risorse disponibili a vantaggio dei trattamenti di importo più basso.

La relazione illustrativa del disegno di legge, peraltro, individua anche ulteriori interventi che la misura in esame contribuisce a finanziare.

Alcuni di essi si collocano nel medesimo ambito previdenziale, quali: la proroga di istituti che favoriscono il pensionamento anticipato, come la cosiddetta “quota 103” (commi da 283 a 285 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022); l’indennità cosiddetta “ape sociale” (commi da 288 a 291) e la cosiddetta “opzione donna” (comma 292). A ciò si aggiunge il sussidio una tantum per le pensioni minime, al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche (comma 310).

Altri interventi, pur estranei al circuito previdenziale, rientrano comunque nel più ampio settore “lavoro, famiglia e politiche sociali” (di cui al Titolo IV dell’originario disegno di legge, comprendente anche la misura oggetto dell’odierno scrutinio): la maggiorazione del 50 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dell’assegno unico universale, al ricorrere di certe condizioni (commi 357 e 358); l’incremento dell’indennità per congedo parentale (comma 359); il riordino delle misure di sostegno alla povertà e dirette all’inclusione lavorativa (commi da 313 a 321), eccetera.

Si tratta di interventi che non possono essere qualificati «di minore pregnanza costituzionale» (come sostenuto nei giudizi di cui al r.o. n. 182 e n. 238 del 2024). Essi perseguono finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può «stabilire nel concreto le variazioni perequative dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l’adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili» (sentenza n. 234 del 2020).



12.3.- La misura in esame, per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo.

La lettura offerta dai rimettenti del monito lanciato da questa Corte con la sentenza n. 316 del 2010 - secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» - collide con il dato di fatto che il meccanismo qui scrutinato non comporta «l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati», come già rilevato dalla sentenza n. 234 del 2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore.

12.3.1.- Con particolare riguardo all'effetto di "trascinamento", normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione, questa Corte ha già affermato che «il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010)» (ancora sentenza n. 234 del 2020).

A maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione.

Nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

12.4.- Questa Corte, pur nella consapevolezza che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, non può tuttavia esimersi - in sintonia con l'auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (n. 40/SSRRCO/AUD/2022) - dal sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una «disciplina più stabile e rigorosa» del meccanismo di perequazione delle pensioni. Del resto, l'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 ha già dettato una regola che, in ossequio alla durata indeterminata espressamente conferitale, dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie.

13.- Inoltre, la sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti denuncia la medesima disposizione sotto ulteriori profili, con censure che si rivelano del pari non fondate.

13.1.- Si sostiene, in primo luogo, che - sempre in lesione dei parametri innanzi indicati - il freno all'incremento automatico delle pensioni più alte, inserito nel contesto di una «manovra espansiva ed "in deficit"», sarebbe strumentale al finanziamento di altri obiettivi «di minore pregnanza costituzionale», che dovrebbero essere finanziati con «risorse provenienti dalla fiscalità generale»: ciò sarebbe irragionevole, in confronto alla preponderante necessità di assicurare proporzionalità e adeguatezza di tutti i trattamenti pensionistici, al lume del «fondamento lavoristico della Repubblica» (art. 1, primo comma, Cost.).

Orbene, se si può certamente convenire sul fatto che si sia al cospetto di una manovra espansiva quanto alle spese «ed "in deficit"», tuttavia non erra l'INPS nell'evidenziare che l'intervento legislativo non può essere letto come distribuzione di risorse derivanti da «fortunate condizioni economiche generali», che avrebbe perciò irragionevolmente penalizzato solo i percettori di pensioni medio-alte.

Le opzioni politiche sottese alla manovra, come illustrato negli atti parlamentari in precedenza indicati, mirano invero a rispondere alle difficoltà sociali cagionate da una forte e imprevedibile spinta inflazionistica causata da tensioni geopolitiche, che ha portato a un brusco innalzamento dei prezzi di servizi irrinunciabili connessi al mercato dell'energia, in un contesto economico generale ancora caratterizzato dalla necessità di uscire dalla grave crisi economica determinata dalla pandemia da COVID-19.

Una realtà economico-sociale - di cui anche i pensionati devono essere «partecipi e consapevoli» (sentenza n. 173 del 2016) - che esclude qualsivoglia connotato di arbitrio delle scelte legislative tese a neutralizzare gli effetti prodotti sulle classi sociali meno agiate.

13.2.- Il modulo perequativo in esame non può qualificarsi manifestamente irragionevole neppure alla luce della sua inidoneità - postulata dai rimettenti con ulteriore censura - a contenere l'inflazione, il cui elevato aumento nel biennio 2022-2023 non sarebbe dipeso dalla «dinamica retributiva» interna, ma dai fattori esogeni appena ricordati.

La doglianza, infatti, presuppone erroneamente che, per non risultare arbitrario, ogni provvedimento di raffreddamento della dinamica perequativa debba necessariamente mirare a combattere la pressione inflazionistica.

In realtà, tale scopo non appare affatto necessario (come dimostra il contesto di inflazione marginale in cui è stata adottata la misura positivamente scrutinata dalla sentenza n. 234 del 2020), bastando che il legislatore illustri in



dettaglio le finalità di politica economica che intende di volta in volta perseguire, selezionandole alla luce delle risorse disponibili, e che le misure adottate appaiano coerenti con tali finalità.

13.3.- Evocando anche l'art. 4, secondo comma, Cost., si afferma, poi, che l'intervento legislativo censurato, aggiungendosi ai precedenti, avrebbe determinato una progressiva assimilazione dei trattamenti pensionistici alle prestazioni di carattere assistenziale, paramtrate «esclusivamente o prevalentemente, allo stato di bisogno».

Ma coglie ancora nel segno la difesa dell'INPS, secondo cui «pare sufficiente scorrere i valori degli scaglioni previsti della norma per rilevare che una tale eventualità è del tutto esclusa nei fatti».

13.4.- Per i rimettenti sarebbe lesa, altresì, la «dignità del lavoratore in quiescenza», la cui pensione più alta rispetto alla media verrebbe considerata «alla stregua di un mero privilegio».

A questo proposito, è invece da escludere che i moduli di rallentamento dell'indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti disconoscano il valore della qualità del lavoro prestato.

L'attenzione a quest'ultimo profilo è già espressa, invero, nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo. Si tratta di un meritato riconoscimento dell'impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo - come i ricorrenti nei giudizi principali - rispetto a quelli interamente attratti nell'orbita del sistema contributivo.

A tale proposito, fermo restando che il nesso di certo sussistente tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi del trattamento, pur tuttavia è auspicabile che, in un futuro ormai sempre più prossimo, per la categoria di pensionati da ultimo citata l'approccio legislativo possa essere diversamente calibrato.

13.5.- Ancora, con ulteriore censura, i rimettenti prospettano che, come conseguenza del rallentamento della rivalutazione delle pensioni, la popolazione più giovane, con particolare riferimento alla componente femminile, sarebbe disincentivata a impegnarsi nell'attività lavorativa - soprattutto in quella «regolare» - che consente la maturazione di pensioni di più elevato importo.

La tesi non convince, risolvendosi in una mera petizione di principio l'affermazione secondo cui la rivalutazione integrale delle pensioni più alte, di per sé sola, produrrebbe l'effetto di disincentivare il lavoro "in nero" e di incrementare finanche l'occupazione femminile.

La censura non si confronta, infatti, in alcun modo con il peso che normalmente rivestono altri motivi che possono sorreggere scelte individuali di questo tipo. Queste ultime possono essere legate, ad esempio, alla difficoltà delle giovani generazioni a trovare occupazioni corrispondenti alle proprie aspirazioni e retribuite in modo adeguato ai propri percorsi di vita, nonché all'intollerabile ritardo con il quale si va colmando il divario di genere (*gender gap*) proprio in materia retributiva. Preoccupazioni che attengono, quindi, allo sviluppo della stessa vita lavorativa attiva, più che al destino pensionistico.

13.6.- Infine, i principi di ragionevolezza e di proporzionalità retributiva sarebbero mortificati dalle disposizioni contenute nei numeri 2), 4) e 5) della lettera *b*) del comma 309 in esame, che non rispetterebbero il divieto di lesione ultra dimidium e l'obbligo di riconoscere incrementi monetari non inferiori al tasso d'interesse legale nel periodo di riferimento, intesi come principi generali dell'ordinamento ricavabili, rispettivamente, dall'art. 1448 cod. civ. e dal combinato disposto degli artt. 1282, comma 1, e 1284, comma 1, cod. civ.

Per considerare destituita di fondamento la censura, è sufficiente evidenziare l'assoluta inidoneità dei principi asseritamente generali che i rimettenti hanno ritenuto di distillare da disposizioni del codice civile attinenti al diritto delle obbligazioni e dei contratti (artt. 1282, comma 1, 1284, comma 1, e 1448 cod. civ.) ad assumere il ruolo di criteri di valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore in materia previdenziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevate, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), sollevate in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per le Regioni Campania e Toscana, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 29 gennaio 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, con ordinanza dell'11 settembre 2024, iscritta al reg. ord. n. 185 del 2024. Rilevato che, con atto depositato il 5 novembre 2024, è intervenuta *ad adiuvandum* la Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati, in persona della Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, che ha ribadito l'ammissibilità del suo intervento con memoria depositata in data 8 gennaio 2025; che, in particolare, la Sezione interveniente ha riferito che tutti i suoi associati «sono soggetti all'applicazione della norma oggetto dell'odierna *quaestio*» e ha evidenziato che «il rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* - tra il pensionato ricorrente [...] e l'INPS che applica la misura limitativa della perequazione - è il medesimo rapporto che vede, da un lato, ciascun magistrato a riposo iscritto alla Sezione interveniente e dall'altro, per l'appunto, l'INPS», sicché, se non si ammettesse l'intervento, «si finirebbe per escludere in radice e automaticamente l'ammissibilità di qualsiasi intervento di associazioni rappresentative di categorie di pensionati in giudizi aventi a oggetto norme in materia previdenziale», senza che possa sopperire l'istituto «dell'*amicus curiae*», che non consentirebbe la «rappresentanza in giudizio» degli interessi tutelati dalla Sezione interveniente. Considerato che i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), «dovendosi ovviamente intendere per “giudizio” il giudizio *a quo*, e non il giudizio incidentale di legittimità costituzionale» (ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 15 ottobre 2024, allegata alla sentenza n. 172 del 2024);

che a integrare un interesse così caratterizzato non è sufficiente che la posizione dei terzi sia regolata dalla stessa disposizione sospettata di illegittimità costituzionale (tra le ultime, sentenza n. 181 del 2024);

che, a maggior ragione, non possono essere considerati legittimati a partecipare al giudizio costituzionale organismi rappresentativi di soggetti titolari di rapporti giuridici regolati dalle disposizioni censurate, i quali non sono



portatori di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di interessi più generali, non esposti in modo diretto all'esito del giudizio *a quo*, ma connessi, piuttosto, agli scopi statutari della tutela economica e professionale degli iscritti (sentenze n. 130 e n. 35 del 2023; ordinanza n. 202 del 2020, quest'ultima pronunciata proprio in giudizio analogo);

che tali considerazioni valgono *a fortiori* proprio alla luce dell'art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae* (*ex plurimis*, sentenza n. 210 del 2021);

che le ragioni addotte dalla Sezione interveniente non sono tali da indurre questa Corte a mutare la propria costante giurisprudenza;

che, in definitiva, l'intervento spiegato dalla Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati nel giudizio di legittimità costituzionale iscritto al reg. ord. n. 185 del 2024.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250019



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia – Procedure di gara - Previsione che la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora.

– Legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), art. 2, comma 2.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 Pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - Fax 06 - 96514000 contro la Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta, con sede in Lungomare Nazario Sauro 31/33 - 70121 - Bari (BA) indirizzi Pec avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it e protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25 novembre 2024 recante «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 gennaio 2025 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La predetta legge, concernente interventi finalizzati alla tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia, prevede all'art. 2, comma 1, che la Regione, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanità *service*, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali indichino in tutte le procedure di gara, in coerenza con quanto previsto all'art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente alla attività svolta, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, salvo restando i trattamenti di miglior favore.

In particolare, il comma 2 del medesimo art. 2 pone in capo alle predette stazioni appaltanti l'obbligo di verificare che i contratti collettivi indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora.

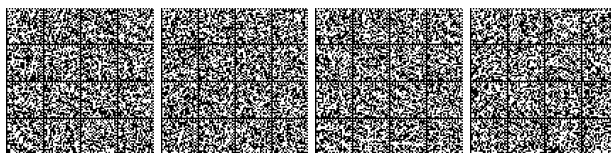
Statuisce, infatti la predetta disposizione, «I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora».

L'art. 2, comma 2, poco dopo la sua entrata in vigore, è stato novellato dalla legge della Regione Puglia del 29 novembre 2024, n. 39, il cui art. 21 ha sostituito il riferimento al «trattamento economico minimo» con «una retribuzione minima tabellare».

Il predetto art. 21 così testualmente recita: «1. All'art. 2, comma 2, della legge regionale 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia) le parole “un trattamento economico minimo” sono sostituite dalle seguenti: “una retribuzione minima tabellare”».

Ne consegue che la versione attualmente vigente dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30/2024, come modificato dall'art. 21 della legge della Regione Puglia n. 39/2024 così recita: «I soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora»

Il Governo ritiene censurabile la disposizione in epigrafe indicata e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti,



MOTIVI

1) Violazione dell'art. 36, comma 1 della Costituzione e dell'art. 39, ultimo comma della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, l. r. 21 novembre 2024 n. 30.

L'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024, nello stabilire che i contratti indicati nelle procedure di gara relative a lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni debbano prevedere una retribuzione minima tabellare inderogabile (nove euro l'ora), si pone in contrasto con l'art. 36, comma 1 della Costituzione. Ciò, in quanto l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, nonché con l'art. 39, ultimo comma della Costituzione.

La legge regionale *de qua*, infatti, stabilisce una soglia salariale di riferimento che, tuttavia, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta in contrasto con i parametri di cui alla stessa norma costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Al riguardo, si rappresenta che, allo stato attuale, l'ordinamento non individua una retribuzione minima tabellare inderogabile stabilita dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti e che, inoltre, la materia delle retribuzioni è al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 e dall'art. 39 della Costituzione.

La tematica del salario minimo, inoltre, è stata oggetto di specifica normativa a livello europeo, con l'adozione della direttiva (UE) 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea. Tale direttiva, seppur finalizzata a garantire ai lavoratori dell'Unione europea condizioni dignitose, non fissa una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che la contrattazione collettiva individui i livelli salariali minimi nei singoli settori.

L'introduzione, a livello regionale, di una retribuzione minima inderogabile è, pertanto, in contrasto con i principi costituzionali in materia di retribuzione, oltre ad essere elemento limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) e *m*) della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, l. r. 21 novembre 2024.

Fermo restando quanto sopra, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata è ancor più evidente alla luce del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

La determinazione del salario minimo, infatti, quale aspetto peculiare della regolamentazione del rapporto di lavoro, sia privato che pubblico è materia riconducibile da un lato all'ordinamento civile e dall'altro alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. *l*) e *m*).

Codesta Corte, a tal riguardo, si è pronunciata sulle questioni di costituzionalità che diverse Regioni hanno sollevato in relazione alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30 (cd. «legge Biagi») sulla riforma del mercato del lavoro, muovendo dal riparto di competenze delineato dall'art. 117, per come scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione (sentenza n. 50/2005).

Secondo codesto Giudice delle leggi, ogni norma che disciplina il contratto – inteso anche come fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato – rientra nella materia dell'ordinamento civile e permane, pertanto, nell'esclusiva potestà del legislatore statale.

Aderendo a tale orientamento, da ritenersi oramai pacifico, è possibile affermare che le Regioni debbano considerarsi estranee alla disciplina del lavoro privato subordinato: non v'è dubbio, infatti, che la disciplina del contratto di lavoro sia fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che ne giustifichino la potestà legislativa statale in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *l*) e *m*) della Costituzione.

Nel caso di specie la legge regionale, stabilendo che i contratti indicati nelle procedure di gara debbano prevedere un trattamento economico minimo inderogabile (nove euro l'ora), pone una soglia salariale di riferimento intervenendo nella disciplina del lavoro privato subordinato; disciplina nella specie che, come detto, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta anche in contrasto con i parametri di cui all'art. 39 e all'art. 36 della Carta costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Per tutto quanto sopra esposto l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame laddove stabilisce che «i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzioni minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora» si pone in contrasto con i seguenti articoli della Carta Costituzionale:

- Art. 36, primo comma, Cost.;



- Art. 39, ultimo comma, Cost.;
- Art. 117, secondo comma, lettere l) e m) Cost.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Corte voglia dichiarare, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, Pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25 novembre 2024 recante «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia», per i motivi sopra illustrati.

Si allega:

- 1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2025, con annessa relazione;*
- 2. legge della Regione Puglia 21 novembre 2024, n. 30, Pubblicata nel B.U.R. n. 95, del 25 novembre 2024 recante «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia».*

Roma, 24 gennaio 2025

L'Avvocato dello Stato: DI GIORGIO

25C00017

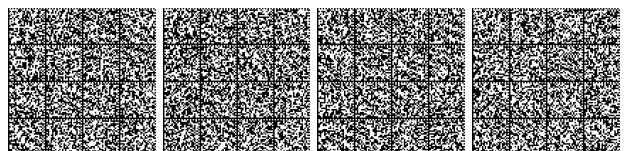
N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Calabria – Interventi in materia di salvaguardia ambientale – Previsione che è vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente i 10 MWatt termici – Previsione che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 36 del 2024, i medesimi impianti sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola a tale disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione.

- Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), art. 14, commi 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 - contro la Regione Calabria, (c.f. 80001350802) in persona del Presidente della giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14, commi 1 e 2 della legge regionale della Regione Calabria n. 36/2024, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 245 del 26 novembre 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione e dei principi fondamentali della materia concorrente fissati dal decreto legislativo n. 387 del 28 dicembre 2003 «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», dal decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE» e dal decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie delle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/2001 e (UE) 2023/2413 volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'am-



biente e dell'ecosistema», ed infine degli articoli 3 e 41 della Costituzione per violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica, nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

La legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative», nel dettare disposizioni di modifica e integrazione di norme regionali in diverse materie, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 14, commi 1 e 2.

L'articolo in argomento, rubricato «Interventi in materia di salvaguardia ambientale» prevede, al primo comma, che «È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10 MWatt termici» e, al secondo comma, che «Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10 MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

È stato così introdotto un divieto generalizzato alla «realizzazione» di impianti FER (nello specifico quelli alimentati a biomasse) con potenza eccedente i 10 MWatt termici e si è inoltre previsto (al comma 2) che gli impianti già esistenti o già autorizzati, di potenza eccedente i 10 MWatt termici, debbano ridurre la potenza di esercizio, entro sei mesi dalla entrata in vigore della norma, a pena di decadenza dalla relativa autorizzazione.

Detta disposizione appare censurabile per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione e dei principi fondamentali della materia concorrente fissati dal decreto legislativo n. 387 del 28 dicembre 2003 «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», dal decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE» e dal decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili».

La disciplina introdotta dalla norma in esame risulta costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Nelle materie di legislazione concorrente, difatti, spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, che, per costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, non tollera eccezioni sull'intero territorio nazionale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 69/2018) ed in ogni caso, deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

A questo riguardo, i principi fondamentali della materia concorrente in argomento, sono desumibili dal quadro normativo nazionale di riferimento in tema di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché di individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili e, quindi, dal decreto legislativo n. 387 del 28 dicembre 2003 «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», dal decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE», dal decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili».

Detti principi fondamentali sono desumibili, inoltre, dalle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, espressione della leale collaborazione tra Stato e regioni, che sono vincolanti nei confronti delle medesime regioni, in quanto posti a completamento della normativa primaria in settori squisitamente tecnici e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale (Corte costituzionale - sentenza n. 27/2023), nonché dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili».



Giova, in primo luogo, chiarire che per «superfici e aree non idonee» si intendono, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del citato decreto ministeriale 21 giugno 2024, le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modificazioni ed integrazioni».

In particolare, la definizione di «area idonea» e «non idonea», contenuta nel suddetto decreto ministeriale, è strettamente legata all'individuazione delle semplificazioni di cui si può beneficiare ai fini autorizzativi, fermo restando che, anche nelle «aree non idonee», nulla vieta agli operatori di poter realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

In tal senso, pertanto, l'idoneità dell'area consente, ai sensi dell'art. 22 del citato decreto legislativo n. 199/2021, che «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione» nonché «i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo».

Ugualmente, anche le menzionate linee guida prevedono che «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

Ora, con specifico riferimento ai principi e criteri individuati all'allegato 3 delle linee guida, si evidenzia che l'individuazione delle aree non idonee da parte delle regioni «non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico», dal momento che la tutela di tali interessi è «garantita all'interno del procedimento unico e della procedura di valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti».

Anche nei casi in cui le regioni possono individuare aree e siti non idonei, l'allegato 3 rimanda al rispetto delle modalità di cui al paragrafo 17 delle medesime linee guida peraltro «in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle normative vigenti e tenendo conto delle potenzialità di sviluppo delle diverse tipologie di impianti».

A tal proposito, il paragrafo 17 delle linee guida precisa che «l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione [e non con legge] con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta.

In applicazione di questi principi, in diverse occasioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (*ex multis*, sentenze Corte costituzionale n. 121 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018).

In una recente pronuncia, codesta Corte costituzionale (sentenza n. 216 del 2022) ha ribadito peraltro che «va dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale che individui una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (nella specie impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW). Si tratta, difatti, di disposizione che si pone in contrasto con le dette linee guida ministeriali, secondo cui (par. 17) la dichiarazione di inidoneità di aree e siti «alla installazione di specifiche tipologie di impianti» deve risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria (destinata a sfociare non già in una legge, ma in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo) volta a prendere in considerazione, alla luce della specificità dei luoghi, tutti gli interessi coinvolti (massima diffusione delle energie rinnovabili, nonché tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale)».

Appare pertanto evidente l'illegittimità dell'art. 14 oggetto della presente impugnazione nella parte in cui introduce, a priori, un divieto alla realizzazione e all'installazione di una specifica tipologia di impianto FER (biomasse con potenza superiore a 10 MW) in una determinata area.



La normativa regionale risulta quindi incostituzionale, in quanto viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione e i principi fondamentali statali in materia di energia (dettati dai sopra citati decreti legislativi n. 387 del 2003, n. 28 del 2011 e n. 199 del 2021).

Codesta Corte costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 121 del 2022) ha infatti chiarito che i limiti ad impianti FER non possono essere imposti aprioristicamente, ma devono derivare da valutazioni caso per caso nell'ambito dei procedimenti autorizzativi.

Fermo quanto sopra, anche l'individuazione di aree non idonee - ove si dimostri che questa sia stata la *ratio* della norma impugnata avrebbe richiesto un'istruttoria specifica e complessa, come stabilito dalle citate linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, cui rinvia anche il decreto ministeriale 21 giugno 2024, e non poteva essere effettuata neppure tramite legge regionale, senza rispettare tali procedure (sul punto Corte costituzionale, sentenza n. 216/2022).

Inoltre, in ogni caso, le aree non idonee non possono consistere in esclusioni assolute, ma costituiscono solo delle prevalutazioni da verificare nel concreto del caso specifico.

2. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurolunitario, nella fattispecie delle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/2001 e (UE) 2023/2413 volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili).

L'art. 14 viola altresì l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto le normative regionali devono rispettare le direttive comunitarie (direttiva 2001/77/CE, la direttiva 2009/28/CE, la direttiva (UE) 2018/2001 e la direttiva (UE) 2023/2413) — recepite rispettivamente con i citati decreti legislativi n. 387 del 2003, n. 28 del 2011, n. 199 del 2021 — volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale.

In sostanza, poiché la normativa statale evocata alla stregua di parametro interposto è attuativa di previsioni del diritto dell'Unione europea, la norma in argomento violerebbe, al contempo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Al riguardo, da ultimo con sentenza n. 27/2023, codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Abruzzo che aveva sospeso l'autorizzazione di nuovi impianti alimentati da energie rinnovabili in attesa dell'individuazione delle c.d. aree idonee.

In particolare, codesto giudice ha ritenuto che, «la possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, secondo quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, si pone, in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE. Simile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla 2018/2001/UE, ove si evidenzia che il “maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante delle misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21ª Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”)” (Considerando n. 2). Occorre, dunque, ribadire, in linea con numerosi precedenti di questa Corte, la necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 n. 44 del 2011 “nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)” (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022)».

3. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dell'art. 11, commi 1 e 3, della legge n. 394 del 1991, quali norme interposte».

3.1. L'art. 14 della legge regionale n. 36/2024 viola altresì la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giova, innanzitutto, premettere che in materia di legislazione esclusiva la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, non costituisce una materia in senso tecnico «[...] dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente



con altri interessi e competenze» (cfr: sentenza n. 407 del 2002). L'ambiente è un «[...] valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (cfr: sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016).

In questo modo, è possibile che «[...] la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente venga a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materia di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (cfr: sentenza n. 199 del 2014).

Ciò premesso, in materia di tutela ambientale, in quanto materia «trasversale», secondo l'insegnamento di codesto giudice, alle regioni è consentito intervenire a tre condizioni, ovverosia ove la tutela ambientale:

- a) sia effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla regione nell'esercizio di una propria legittima competenza (sia essa concorrente od esclusiva) (si veda in particolare, Corte costituzionale sentenza n. 12/2009);
- b) sia realizzata per innalzare e mai per diminuire gli *standard* di tutela ambientale;
- c) non comprometta «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato».

L'art. 14 della legge in esame, anche ammesso che assicuri uno *standard* di tutela ambientale maggiore rispetto alla disciplina statale (cosa che comunque non è prospettabile, atteso che gli interessi ambientali risultano ampiamente tutelati nel procedimento autorizzatorio degli impianti FER, nell'ambito del quale la stessa regione o, a seconda dei casi, lo Stato, si esprimono mediante la VIA o per la tutela storico-paesaggistica), non pare all'evidenza rispettare i citati criteri *sub a)* e *c)*.

In primo luogo, la «tutela ambientale» assicurata dalla regione nel caso di specie non è un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla stessa nell'esercizio di una propria legittima competenza, bensì un effetto diretto e non certo marginale di una norma regionale adottata proprio in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, materia, come detto, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s)).

In secondo luogo, la norma regionale compromette il punto di equilibrio già individuato dalla disciplina legislativa statale (e, in particolare, i citati decreti legislativi n. 387 del 2003, n. 28 del 2011 e n. 199 del 2021) tra l'esigenza di tutela dell'ambiente e quella contrapposta della massima diffusione delle energie rinnovabili.

In conclusione, la legge della Regione Calabria n. 36 del 2024, laddove all'art. 14 introduce delle limitazioni alla potenza degli impianti alimentati a biomassa, senza tenere conto del giusto equilibrio tra l'interesse alla tutela ambientale e quello alla massima diffusione delle energie rinnovabili (predeterminato dallo Stato), all'asserito fine di garantire una maggiore tutela ambientale (non quale effetto indiretto di una disciplina rimessa alla propria potestà legislativa, bensì intervenendo direttamente in una materia di potestà esclusiva dello Stato) si pone quindi in contrasto con i canoni costituzionali enunciati da codesta Corte costituzionale in relazione al corretto riparto di competenze nella materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

3.2. Come già evidenziato, l'art. 14 della legge regionale n. 36/2024 in esame introduce un divieto specifico di realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con potenza eccedente 10 MW termici situati nei parchi nazionali e regionali, all'interno del territorio calabrese, al comma 1, e l'obbligo di adeguamento per quelli esistenti, al comma 2.

La suddetta disposizione si pone quindi in contrasto anche con la specifica disciplina inerente alle aree naturali protette (Parchi nazionali e regionali), di cui alla legge n. 394 del 1991 («Legge quadro sulle aree protette»), che rientra pacificamente tra le materie di competenza esclusiva statale.

Codesta Corte costituzionale (cfr: sentenza n. 206/2018) ha da tempo chiarito che «La disciplina delle aree naturali protette statali (volta alla salvaguardia e valorizzazione dei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di protezione) attiene come già più volte affermato alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008, n. 422 del 2002) e rientra ora nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione».

A questi effetti vengono, appunto, in rilievo gli *standard* di tutela uniformi fissati dalla richiamata legge quadro sulle aree protette citata che, per quanto qui di interesse, definisce i parchi nazionali come quelle aree «(...) tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti future» (art. 2, comma 1).



Codesto giudice ha, infatti, affermato che «Con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta “i principi fondamentali della materia, ai quali a legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)” (sentenza n. 212 del 2014); «tale modello è imperniato sull’esistenza di un ente gestore dell’area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all’ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo *standard* minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018).» (Corte costituzionale - sentenza n. 158/2021).

A tal riguardo si fa presente che l’art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 prevede che l’esercizio delle attività consentite all’interno del parco nazionale sia disciplinato con regolamento adottato dall’ente parco, così imponendo una c.d. «riserva di amministrazione».

Inoltre, il comma 3 dell’art. 11 prevede, invece, un elenco di attività espressamente vietate e, tra queste, non figura l’installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile che, dunque, non possono nemmeno essere sottoposti a limiti di potenza.

Anche sotto tale profilo, la norma regionale si pone in contrasto con il disposto dell’art. 11, commi 1 e 3, della legge n. 394 del 1991, quali norme interposte, così violando l’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione che riserva alla potestà legislativa statale la disciplina delle aree protette e una riserva di amministrazione, in favore dell’ente parco, per la disciplina delle attività consentite.

4. Violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione per violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica, nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Il comma 2 dell’art. 14, che impone, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, la riduzione della potenza per gli impianti con potenza eccedente i 10 MWatt termici, a pena di decadenza della relativa autorizzazione appare costituzionalmente illegittimo.

Detto divieto sopra illustrato è infatti destinato ad applicarsi in maniera «retroattiva» con effetto «conformativo», non solo agli impianti il cui *iter* di autorizzazione risulti già avviato o anche concluso, ma, addirittura, anche agli impianti in esercizio, pena infatti — come si legge nella previsione normativa del legislatore regionale — la decadenza dal medesimo titolo.

Il legislatore regionale, dunque, anziché salvaguardare le iniziative già avviate degli operatori, introducendo, ad esempio, un regime transitorio in cui tale divieto non trovi applicazione, impone, con irrimediabile compromissione dei principi costituzionali di uguaglianza (di cui all’art. 3 della Costituzione), di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica (di cui all’art. 41 della Costituzione), nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili, una applicazione retrodatata degli effetti derivanti dalla prescrizione che si censura, richiedendo che entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge in oggetto gli impianti di potenza eccedente i 10 MW siano tenuti a ridurre la potenza.

La disciplina regionale in esame costituisce un’ipotesi di «retroattività impropria».

La giurisprudenza costituzionale ha indicato in più occasioni che non è impedita al legislatore l’approvazione di previsioni con effetto retroattivo. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un «regolamento irrazionale», frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica.

Sulla base di tali principi, deve essere dunque valutata la ragionevolezza della disposizione della legge in esame.

Allo stato degli atti risulta per di più che la norma regionale è destinata ad intervenire su un numero particolarmente limitato di impianti esistenti (al momento sembrerebbe trattarsi solo dell’impianto Mercure in località Laino Borgo (CS) che per dimensioni rientrerebbe nell’ambito di applicazione dell’art. 14, comma 2), in quanto contiene previsioni «di contenuto particolare e concreto» che incidono «su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa» (sentenza n. 114 del 2017), configurandosi quale norma-provvedimento.

Ne consegue, pertanto, la necessità di «uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017 e n. 64 del 2014) (Corte costituzionale n. 168 del 2020).



P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2 della legge regionale della Regione Calabria n. 36/2024, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 245 del 26 novembre 2024, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione e dei principi fondamentali della materia concorrente fissati dal decreto legislativo n. 387 del 28 dicembre 2003 «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», dal decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE» e dal decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie delle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/2001 e (UE) 2023/2413 volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e dell'art. 11, commi 1 e 3, della legge n. 394 del 1991, quali norme interposte, ed infine degli articoli 3 e 41 della Costituzione per violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica, nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2025;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 24 gennaio 2025

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

25C00018

N. 20

Ordinanza del 12 novembre 2024 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di G. R. 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 MODENA

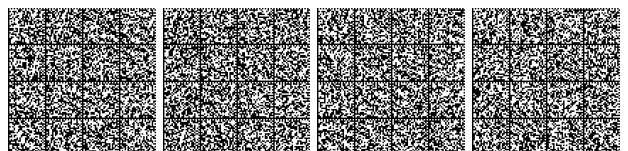
SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena, sezione penale, composto dai magistrati:

- d.ssa Ester Russo - Presidente;
- d.ssa Donatella Pianezzi - Giudice;
- dott. Danilo De Padua - Giudice est.;

nel presente procedimento, a carico dei seguenti imputati:

1. R... G..., nato a ... l'..., libero, già presente, oggi non comparso.



Difeso di fiducia dall'avv. Luca Scaglione del foro di Modena, presente.

2. V... B..., nata a ... l'... libera, già presente, oggi non comparsa.

Difesa di fiducia dall'avv. Alessandro Gamberini del foro di Bologna, assente, sostituito dall'avv. Alice Benedetti del foro di Modena come da delega scritta che deposita.

3. S... R..., nato a ... il ..., libero, assente, oggi non comparso.

Difeso di fiducia dall'avv. Patrizio Orlandi del foro di Bologna, assente, sostituito dall'avv. Gaspare Stallone del foro di Bologna come da delega scritta che deposita.

4. V... G..., nato a ... il ..., libero, assente, oggi non comparso.

Difeso di fiducia dall'avv. Guido Camera del foro di Milano e dall'avv. Tommaso Guerini del foro di Bologna, entrambi assenti, il primo sostituito dall'avv. Benedetta Trande del foro di Piacenza per delega orale, il secondo sostituito dall'avv. Gaspare Stallone del foro di Bologna come da delega scritta che deposita.

5. Z... A... nata a ... il ..., libera, già presente, oggi non comparsa.

Difesa di fiducia dall'avv. Michele Jasonni e dall'avv. Alice Benedetti entrambi del foro di Modena, presente la seconda anche in sostituzione del primo.

6. S... D... nata a ... il ..., libera, già presente, oggi non comparsa.

Difesa di fiducia dall'avv. Michele Jasonni e dall'avv. Alice Benedetti entrambi del foro di Modena, presente la seconda anche in sostituzione del primo.

7. F..., nella persona del presidente del consiglio di amministrazione ing. P... C..., con sede a ... in ... nessuno è presente.

Difesa di fiducia dall'avv. Guido Camera del foro di Milano e dall'avv. Tommaso Guerini del foro di Bologna, entrambi assenti, il primo sostituito dall'avv. Benedetta Trande del foro di Piacenza per delega orale, il secondo sostituito dall'avv. Gaspare Stallone del foro di Bologna come da delega scritta che deposita.

Procedimento nel quale sono costituite le seguenti parti civili:

1. Comune di F... E... nella persona del sindaco e legale rappresentante *pro tempore* dott. P... C..., assente.

Rappresentato e difeso dall'avv. Livio Veronesi del foro di Ferrara, assente, sostituito dall'avv. Francesco Cavazzuti del foro di Modena per delega orale.

2. Osservatorio civico «Ora tocca a noi», nella persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* Maria Paltrinieri, nata a Finale Emilia (MO) l'11 maggio 1947, assente.

Rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Cavazzuti del foro di Modena, presente.

3. Codacons, nella persona del vicepresidente nazionale avv. Bruno Barbieri, nato a Bologna il 19 febbraio 1963, assente.

Rappresentato e difeso dall'avv. Antonella Saporito del foro di Bologna, assente.

Procedimento nel quale è costituito il responsabile civile:

A..., in persona del direttore generale e legale rappresentante *pro tempore* dott. G... B..., nato a ... il ..., assente.

Rappresentata e difesa dal prof. avv. Daniele Vicoli del foro di Bologna, assente, sostituito dall'avv. Lorenzo Cassetti del foro di Bologna per delega orale.

Imputazione: v. allegato

1. Svolgimento del processo

Con decreto GUP in data 29 aprile 2022, gli imputati R... G..., V... B... S... R..., V... G..., Z... A..., S... D... F..., venivano citati a giudizio per rispondere dei delitti loro ascritti come da epigrafe.

All'udienza del 5 luglio 2022 il presidente dichiarava l'assenza di tutti gli imputati.

L'avv. Cavazzuti depositava integrazione di costituzione di P.C. nei confronti della persona giuridica F...; l'avv. Cattani depositava atto di costituzione di P.C. nell'interesse del Codacons; Il Tribunale si riservava sull'ammissione; l'avv. Camera, nell'interesse dell'imputato V... e della persona giuridica F... chiedeva dichiararsi la nullità delle notifiche *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale e del DDG; il pubblico ministero chiedeva, nell'ipotesi di declaratoria di nullità della notifica all'imputato V... lo stralcio della relativa posizione; altresì, chiedeva rigettarsi l'eccezione con riguardo a F...; il Tribunale, solo per l'imputato V..., dichiarava la nullità della notifica *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale e degli atti successivi quindi disponeva lo stralcio della relativa posizione e la restituzione degli atti al pubblico ministero.

All'udienza del 21 febbraio 2023 considerato che l'ufficio del pubblico ministero non aveva ancora provveduto a reiterare le notifiche *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale nei riguardi dell'imputato V..., la cui posizione



avrebbe dovuto essere in quella sede di nuovo riunita, il Tribunale, sull'accordo di tutte le parti, disponeva il rinvio dell'udienza previa sospensione dei relativi termini di prescrizione.

All'udienza del 28 giugno 2023 si procedeva alla riunione al presente procedimento del procedimento n. 1393/2023 R.g.T. iscritto a carico di V... G...; Indi le difese degli imputati chiedevano l'esclusione delle costituende parti civili; il Tribunale riservava la relativa decisione.

All'udienza dell'11 luglio 2023 il Tribunale, a scioglimento della riserva assunta all'udienza precedente, pronunciava ordinanza con la quale confermava la costituzione di P.C. del Comune di F... E..., ammetteva la costituzione di P.C. dell'Osservatorio civico nei confronti dell'ente F... e la confermava nei confronti degli altri imputati, in relazione ai fatti successivi al ..., ammetteva infine la costituzione di P.C. del Codacons; su richiesta dell'avv. Cavazzuti e dell'avv. Veronesi, il Tribunale disponeva infine la citazione del responsabile civile A...

All'udienza del 27 settembre 2023, il Tribunale accoglieva l'istanza di rinvio per legittimo impedimento depositata e documentata dall'avv. Scaglione e rinviava alla udienza del 5 dicembre 2023 per i medesimi incombenti, previa emissione di ordinanza di sospensione del corso della prescrizione per la durata di sessanta giorni.

All'udienza del 5 dicembre 2023, il Tribunale disponeva rinvio per documentata impossibilità a presenziare all'udienza del pubblico ministero procedente.

All'udienza del 12 dicembre 2023, l'avv. Benedetti, per la difesa S... e Z..., depositava note scritte sui documenti che il pubblico ministero aveva chiesto di acquisire alla udienza in data 23 novembre 2023 e chiedeva dichiararsi la nullità del D.D.G. per violazione degli articoli 416 e 419 del codice di procedura penale; le altre difese si associavano; pubblico ministero e parti civili chiedevano il rigetto dell'eccezione; l'avv. Turco, per la difesa V... eccepiva l'inutilizzabilità del verbale di S.I.T. rese dal predetto imputato in data 3 gennaio 2023 in quanto quest'ultimo era stato inserito nella lista testi della difesa; l'avv. Camera, per la difesa V... e F... con note scritte contestualmente depositate chiedeva dichiararsi l'inutilizzabilità degli atti di indagine svolti dopo l'emissione dell'avviso *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale nonché l'inutilizzabilità degli atti di indagine depositati tra l'avviso *ex art. 415-bis* del codice di procedura penale e il D.D.G. del 2020; le residue difese si associavano; pubblico ministero e parti civili chiedevano il rigetto dell'eccezione; il Tribunale pronunciava ordinanza di rigetto di tutte le eccezioni difensive avanzate alla udienza; il presidente dichiarava l'apertura del dibattimento; il pubblico ministero chiedeva la modifica del capo 6) della imputazione e contestava all'imputato V... il reato p. e p. all'art. 452-*bis* del codice penale; il Tribunale disponeva la notifica della modifica della imputazione al predetto imputato, con contestuale avviso di essere stato rimesso in termini per la richiesta di rito alternativo e per la richiesta di nuove prove.

All'udienza del 30 gennaio 2024 l'avv. Camera eccepiva la mancata notifica all'imputato V... della modifica dell'imputazione avvenuta all'udienza precedente, in quanto effettuata erroneamente presso il difensore piuttosto che presso il domicilio dichiarato dall'imputato; il Tribunale accolta l'eccezione, ne disponeva la rinnovazione.

All'udienza dell'11 giugno 2024 l'avv. Orlandi per l'imputato S... in relazione al capo 7) dell'imputazione, insisteva nella richiesta di pronuncia *ex art. 129* del codice di procedura penale; le parti residue si rimettevano a giustizia e il Tribunale riservava la decisione in attesa di reperire nel corso dell'espletanda attività istruttoria, gli elementi di fatto indispensabili per la relativa valutazione; l'avv. Veronesi depositava nuovi atti di costituzione di P.C. nell'interesse del Comune di F... E... e dell'Osservatorio civico; l'avv. Camera chiedeva il rigetto della richiesta di ammissione delle parti civili; l'avv. Jasonni rilevava, quanto all'atto di costituzione di P.C. depositato nell'interesse dell'Osservatorio civico, che la richiesta non poteva riferirsi al periodo antecedente alla costituzione dell'ente stesso; le difese residue si associavano; il pubblico ministero si rimetteva a giustizia; il Tribunale, ritenuto che in caso di contestazione suppletiva non occorre che la parte civile rinnovi il proprio atto di costituzione, ammetteva la modifica delle conclusioni della domande già proposte, sia con riferimento alla *causa petendi* che al *petitum*, nei soli riguardi dell'imputato V... e nei soli limiti della modifica dell'imputazione come operata dal pubblico ministero nei confronti del predetto; l'avv. Veronesi formulava istanza di estensione della domanda risarcitoria proveniente da Comune di F... E... e da Osservatorio civico anche con riferimento al capo di imputazione come modificato; il Tribunale ammetteva la richiesta; quindi il presidente dichiarava l'apertura del dibattimento ed invitava le parti a formulare le rispettive richieste di prova; le stesse venivano indi ammesse con ordinanza; si procedeva poi all'escussione dei testi Lgt. C... G... e Mar. Ca. B... F... Infine, le parti effettuavano produzioni documentali che venivano acquisite agli atti.

All'udienza del 22 ottobre 2024, preso atto della intervenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale a mezzo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114, il Tribunale invitava le parti ad interloquire in punto; l'avv. Camera per V... in relazione ai capi 1) e 4), chiedeva emettersi sentenza *ex art. 129* del codice di procedura penale per intervenuta *abolitio criminis*; l'avv. Scaglione e l'avv. Domeniconi si associavano alla richiesta; il pubblico ministero e le parti civili si rimettevano a giustizia instando, in caso di decisione del Tribunale di sollevare efficio questione di legittimità costituzionale, per la separazione dei giudizi e la prosecuzione dell'attività istruttoria quanto ai residui



capi di imputazione; il Tribunale si riservava; si procedeva quindi alla escussione dei testi Mar. Ca. B... F... e Mar. Ca. M... M...

All'udienza in data 12 novembre 2024 il Tribunale scioglieva la riserva pronunciando la presente ordinanza.

2. Descrizione della fattispecie concreta

Nel caso di specie, tra le altre imputazioni, risultano contestati ai Capi 1) e 4) due delitti di abuso d'ufficio, nei confronti degli imputati R..., S... e V...

L'abuso di ufficio è stato contestato al R... in quanto pubblico ufficiale perché dirigente del Servizio valutazioni autorizzazioni e controlli ambientali nella Provincia di M... all'epoca dei fatti e fino all'anno ... nonché per il periodo successivo in qualità di dirigente di Arpa-Sac di M...

La condotta stigmatizzata al Capo 1) afferisce alla violazione dell'art. 29-*sexies*, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, in quanto il predetto emetteva, su richiesta presentata da S... R... in rappresentanza di ..., la determinazione ... del ..., avente ad oggetto il rinnovo della autorizzazione integrata ambientale ... a favore della predetta società, per la gestione di una discarica in Comune di F... E... , nonostante dalla stessa documentazione allegata dal richiedente per il rinnovo, emergesse che nella attività di gestione fosse già stato raggiunto il limite massimo di rifiuti previsti dalla AIA n. ..., circostanza che avrebbe dovuto obbligarlo ad attivare di contro le procedure di chiusura della discarica predetta;

e perché integrava una ulteriore condotta in infrazione dell'art. 29-*decies*, comma 9, decreto legislativo n. 152/2006, in quanto, piuttosto che contestare alla società gestrice la violazione del punto ..., dell'allegato ... della AIA n. ... (mancato avviamento delle procedure di chiusura della discarica), si limitava a diffidare F..., con atto pervenuto il ..., a non ritirare ulteriori rifiuti destinati alla discarica. Il predetto, secondo l'ipotesi accusatoria, attraverso le menzionate condotte procurava intenzionalmente alla menzionata società, previo accordo in tale senso con S... R..., amministratore delegato e V... G..., presidente del consiglio di amministrazione, privati concorrenti nel delitto del pubblico ufficiale, un ingiusto vantaggio patrimoniale di rilevante entità, consistente nella possibilità per la società di continuare a procedere con i conferimenti di rifiuti fino al ... nonostante il superamento della capienza massima della discarica; nell'evitare le onerose spese di chiusura dell'impianto esaurito; nel poter predisporre al contrario un progetto di grande ampliamento della discarica in vista dell'ottenimento di autorizzazione al conferimento di circa 1.800.000 mc di rifiuti. In guisa che l'attività imprenditoriale della predetta S.r.l. non veniva più esercitata nell'interesse prevalente del Comune di F... E..., ma nell'interesse esclusivo della società e dei relativi amministratori. Con la specificazione che il progetto di grande ampliamento effettivamente veniva presentato alla Provincia di M... in data ... ed il rilascio di AIA veniva concesso in data ...

La condotta stigmatizzata al Capo 2) della imputazione, attiene ad una omissione che il predetto integrava in quanto, pur essendovi tenuto a cagione della funzione svolta, e pur essendone stato ineludibilmente informato, non operava le comunicazioni previste dall'art. 244, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006, norma del c.d. Testo unico ambiente che testualmente prevede quanto segue:

«1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti.

2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.»

Anzi, emetteva la determinazione ... del ..., avente ad oggetto il rinnovo della autorizzazione integrata ambientale ... a favore di F..., nella quale il predetto funzionario si limitava a prescrivere al gestore meramente di «prendere contatti con l'AUSL» che aveva sollevato il problema del superamento delle CSC.

Con tale condotta il R... intenzionalmente procurava, secondo l'ipotesi accusatoria, a F... un vantaggio patrimoniale di rilevante entità, consistente nell'evitare di eseguire le onerose procedure di prevenzione, caratterizzazione, ripristino e messa in sicurezza o bonifica del sito, come prescritte dal Titolo V della Parte IV del Testo unico ambiente, previo accordo in tale senso con S... R..., amministratore delegato e V... G..., presidente del consiglio di amministrazione, privati concorrenti nel delitto del pubblico ufficiale.

3. Premessa sui limiti di ammissibilità di una questione avente ad oggetto l'abrogazione di una norma incriminatrice

Come noto, il tema concerne la praticabilità di una decisione della Corte costituzionale *in malam partem*, con effetti dilatativi degli spazi di rilevanza penale, a fronte dell'attribuzione al legislatore, nell'impianto costituzionale, del monopolio delle scelte di criminalizzazione (principio della riserva di legge, *ex art. 25, comma 2°*, della Costituzione).

La prima indicazione fornita dalla Corte costituzionale è stata quella di consentire il sindacato costituzionale sulle norme penali di favore, ossia le norme che stabiliscono, per determinate categorie di soggetti o per circoscritte ipotesi,



un trattamento più favorevole di quello che conseguirebbe all'applicazione di norme generali o comuni. Così, sin dalla sentenza n. 148 del 1983 (e poi, tra le altre, nelle sentenze n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; n. 826 del 1988), si è affermato che «il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali; ma non le preclude decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo». In tali casi, «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» (sentenza n. 394 del 2006); nella medesima decisione, la corte ha chiarito come l'intervento legislativo che sottrae una classe di soggetti o di comportamenti all'area di rilevanza penale sia sindacabile, mentre la modifica che ridisegna il tessuto della fattispecie criminosa non sia sottoponibile al vaglio.

L'abrogazione integrale di una norma incriminatrice non ricade, evidentemente, nell'alveo delle norme penali di favore e, pertanto, il relativo sindacato interferisce direttamente sulla riserva di legge, nel suo più diretto e primario precipitato, vale a dire che al legislatore spetta la scelta dei fatti da incriminare.

Negli ultimi anni, la Corte costituzionale ha però chiarito che la preclusione al sindacato sulla norma abrogatrice non è assoluta. Nelle sentenze n. 28 del 2010 e n. 5 del 2014 si è sottolineato che tale sindacato è praticabile laddove venga in rilievo la violazione dell'art. 117 della Costituzione (in particolare, per contrasto con una direttiva comunitaria) ovvero la violazione dell'art. 76 della Costituzione (in particolare, per eccesso rispetto alla delega).

Sulle eccezioni al principio di insindacabilità delle disposizioni abrogatrici di norme incriminatrici è intervenuta, con contenuto anche illustrativo e riepilogativo, la sentenza n. 37 del 2019: dopo aver richiamato la categoria delle norme penali di favore, la Corte costituzionale ha sottolineato che «un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio 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, e ulteriori precedenti ivi citati); 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 anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come “mera 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).

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 decreto-legge, 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”)).

Dal momento che, nel caso di specie, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione in relazione alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, la stessa si presenta astrattamente ammissibile, in quanto ricadente nel perimetro delle eccezioni al divieto di sindacare norme penali favorevoli.

Per i motivi anzidetti, si limiterà la prospettazione alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, senza introdurre ulteriori motivi di incompatibilità i quali, seppur ritenuti plausibili (art. 97 della Costituzione) o forniti di indiscutibile solidità per questioni di logicità e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione, in rapporto al mantenimento del reato omissivo di pericolo di cui all'art. 328 del codice penale a fronte dell'eliminazione del correlativo reato commissivo di danno di cui all'art. 323 del codice penale), confluirebbero in domande non ammissibili per l'incisione della discrezionalità legislativa nell'esercizio dello *ius puniendi*, cristallizzata nel principio di riserva di legge.

4. Rapporto di pregiudizialità e rilevanza della questione



Sussiste il nesso di pregiudizialità tra il quesito di costituzionalità e l'esito del presente giudizio. Sul punto, essendo in contestazione il delitto di abuso d'ufficio, risulta evidente che l'abrogazione del delitto incide in modo diretto sul processo, determinando automaticamente ed immediatamente (art. 129 del codice di procedura penale) l'esito assolutorio perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

L'incidenza della questione è chiaramente attuale e non meramente eventuale, in quanto involge in pieno la contestazione, facendo venir meno la rilevanza penale delle condotte ascritte. Invero, se il Collegio non sollevasse la presente questione, dovrebbe pervenire senza indugio all'assoluzione degli imputati, dando applicazione immediata alla norma di cui sospetta l'incostituzionalità, con esito definitivo del processo.

Le condotte descritte non sono sussumibili nel reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili, di nuova introduzione (art. 314-*bis* del codice penale, rispetto al quale, peraltro, pare impervio affermare una parziale continuità normativa col tessuto criminoso dell'art. 323 del codice penale), né coperte dall'art. 328 del codice penale, il cui ambito applicativo astratto è leggermente ampliato a seguito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio, rispetto al quale l'omissione era reato meno grave e dunque recessivo in forza della clausola regolativa dettata all'inizio dell'art. 323 del codice penale. Peraltro, anche l'applicabilità di dette norme incriminatrici (da escludere nel caso di specie) non eliminerebbe in astratto la rilevanza della questione, in quanto inciderebbe in concreto sull'esito del giudizio, variando i parametri di valutazione della rilevanza penale della condotta e le eventuali conseguenze sanzionatorie in caso di integrazione del diverso reato.

La circostanza che la medesima questione di costituzionalità qui sollevata sia stata già proposta alla Corte non determina il mero obbligo di sospensione per pendenza di una questione pregiudiziale (con possibile irrilevanza della nuova proposizione della questione di costituzionalità): il giudice che sospetta l'illegittimità costituzionale, condividendo il giudizio di non manifesta infondatezza già espresso da altri, è tenuto a sollevare a sua volta la questione, anche per garantire alle parti del processo la partecipazione al giudizio costituzionale (sentenza n. 164 del 2023).

5. Delibazione sulla non manifesta infondatezza della questione

5.1 Premessa sui connotati di tale giudizio

Può essere utile premettere che il giudice è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale se dubita seriamente della compatibilità di una norma con la carta costituzionale. Il dato positivo, sul punto, è inequivoco. Secondo l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948, «la questione di legittimità costituzionale (...) non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione». A ciò deve aggiungersi l'art. 23 della legge n. 87/1953, secondo cui «l'autorità giurisdizionale, qualora (...) non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza».

Ragionando simmetricamente, può affermarsi che il giudice non deve sollevare la questione solo nel caso in cui essa sia manifestamente infondata e, su tale profilo di palese inconsistenza, è tenuto a motivare «adeguatamente», quando rigetta l'istanza proposta da una delle parti (art. 24, legge n. 87 cit.).

Ragionando per estremi, il giudice sarebbe tenuto a sollevare la questione anche se la reputa infondata, laddove tale infondatezza non sia manifesta, dunque non emerga con evidenza *ictu oculi*, già a un processo sommario e immediato di cognizione e valutazione. Tale interpretazione estrema è temperata, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, richiedendosi un vaglio più approfondito da parte del giudice *a quo*: la questione è da ritenersi manifestamente infondata quando è assente il pur minimo dubbio sulla sua compatibilità alla Costituzione.

Se il giudice dubita della costituzionalità della disciplina legislativa, deve sollevare la questione di legittimità.

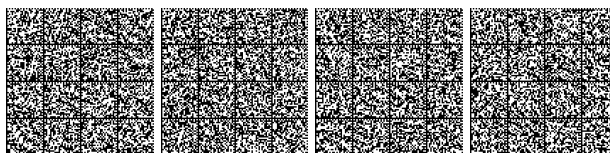
La regola è dicotomica e rigida. L'unico elemento di elasticità è rappresentato dalla possibilità di risolvere il prospettato contrasto con la Costituzione in via interpretativa. Trattasi di operazione impraticabile nel caso in esame, in quanto la norma sospettata di incostituzionalità ha radicalmente eliminato la fattispecie criminosa e non residuano spazi ermeneutici di adattamento.

5.2 La prospettata violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione.

Rappresenta un dato pacifico che le norme internazionali pattizie assumano il livello fonti cd. interposte (tra Costituzione e legge ordinaria), alle quali il legislatore deve sottostare, con la sola eccezione dell'eventuale lesione, concretizzata da dette norme, dei principi e diritti fondamentali di rango costituzionale (sentenza n. 348 del 2007).

Viene in rilievo, sul punto specifico, la 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. 58/4, sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

L'art. 19 della citata Convenzione tratta specificamente l'abuso d'ufficio e 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 se o per un'altra persona o entità».

Sul punto, viene immediatamente in rilievo la differenza linguistica tra l'art. 19, nella parte in cui adopera l'espressione «esamina l'adozione» (*«shall consider adopting»*) e altre disposizioni della Convenzione (articoli 15, 16 e 17, concernenti corruzione e peculato) nelle quali l'obbligo è configurato, in maniera più assertiva e concludente, attraverso la parola «adotta» (*«shall adopt»*). Orbene, è del tutto evidente che se fosse stata abrogata una norma incriminatrice riconducibile agli articoli 15, 16 o 17 della Convenzione di Merida, la relativa questione di costituzionalità dovrebbe considerarsi evidentemente fondata, senza particolari dubbi.

Ciò non significa, d'altro lato, che la disposizione dell'art. 19, nell'esprimersi attraverso le parole «esamina l'adozione», rappresenti una mera raccomandazione priva di valore cogente per le parti. L'asserto si ricava da intuitivi argomenti di carattere logico, teleologico e linguistico, nonché dalla *Legislative guide for the implementation of the United Nations*.

Convention against corruption, vale a dire l'atto ufficiale adottato dalle Nazioni Unite, in seno alle quali fu stipulata, per dare attuazione alla Convenzione. Come si ricava dalla premessa, infatti, si tratta di una «guida legislativa pratica» che ha lo scopo di assistere gli Stati nell'attuazione della Convenzione. Al punto 11, si evidenzia che l'utilizzo dell'espressione linguistica *«shall consider adopting»* non indica che la disposizione è facoltativa: lo Stato contraente è obbligato a compiere uno sforzo reale per verificare la compatibilità col proprio ordinamento giuridico di una norma incriminatrice avente ad oggetto l'abuso d'ufficio.

Se tale è il significato, deve considerarsi la situazione di uno Stato contraente nel cui ordinamento giuridico siffatta norma incriminatrice sia già esistente. La preesistenza della norma indica che il vaglio di compatibilità con l'ordinamento è già positivamente esperito. A parere del collegio, è tutt'altro che «manifestamente infondato» ritenere che la rimozione di siffatta norma dall'ordinamento rappresenti una violazione dell'obbligo convenzionale.

Sotto tale profilo, deve essere richiamata la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, stipulata il 23 maggio 1969 e ratificata con legge 12 febbraio 1974, n. 112. Da tale trattato si ricava che tanto l'interpretazione quanto l'esecuzione dei trattati deve avvenire secondo principi di buona fede. In particolare, «un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo» (art. 31) e «ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede» (art. 26).

Ebbene, se l'interpretazione in buona fede deve, per definizione, tenere conto del perseguimento dello scopo e dell'implementazione dell'oggetto di un trattato, emerge il dubbio serio e consistente che rappresenti violazione del trattato l'atto di eliminare una norma, già esistente, la cui adozione deve essere obbligatoriamente considerata dagli Stati contraenti previa valutazione di compatibilità con l'ordinamento interno.

In questi termini, si ritiene tutt'altro che peregrina la questione di costituzionalità avente ad oggetto la norma interna che si pone, nei termini anzidetti, in contrasto con gli obblighi pattizi connessi all'esecuzione della Convenzione di Merida.

6. Sulla sospensione dell'intero procedimento

Il Collegio reputa opportuno che il procedimento rimanga sospeso in relazione a tutti gli imputati e a tutte le imputazioni, ancorché non interessati dalla contestazione dell'abuso d'ufficio. Dal complessivo tenore delle accuse mosse agli imputati, deve rilevarsi la strettissima compenetrazione tra i reati contestati e l'interdipendenza dei relativi accertamenti: trattasi di un delitto di falso strumentale all'abuso d'ufficio *sub* 1), di delitti di omissione d'atti d'ufficio connessi e avvinti all'abuso, di un inquinamento ambientale che scaturisce, in tesi d'accusa, da tali condotte (oltretutto degli illeciti contestati all'ente F...).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'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, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione (in relazione all'obbligo discendente dall'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, sottoscritta 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, in relazione a tutti gli imputati e a tutte le imputazioni, ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la 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.

Si dispone allegazione alla presente ordinanza dell'intero capo d'imputazione.

Modena, 12 novembre 2024.

Il Presidente: RUSSO

Il Giudice: PIANEZZI

Il Giudice est.: DE PADUA

ALLEGATO

Imputati

R..., S..., V...

1. Per il reato di cui agli articoli 110, 323, commi 1 e 2, del codice penale, perché, R... G... in qualità di dirigente del Servizio valutazioni, autorizzazioni e controlli ambientali integrati della Provincia di M..., in violazione di legge (art. 29-*sexies*, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, art. 479 del codice penale come da capo che segue) emetteva, su richiesta presentata da S... R... in rappresentanza di F..., la determinazione del ..., avente ad oggetto il rinnovo della autorizzazione integrata ambientale ... a favore della società F ... per la gestione di una discarica in Comune di F... E..., nonostante dalla stessa documentazione allegata dal richiedente per il rinnovo emergesse che nella attività di gestione della discarica da parte di F... S.r.l. era già stato raggiunto il limite massimo di rifiuti previsti dalla AIA n. ... di modo che obbligatoriamente ne doveva conseguire (... al punto ...) l'attivazione delle procedure di chiusura della discarica; di seguito emetteva altro atto in violazione di legge (art. 29-*decies*, comma 9, decreto legislativo n. 152/2006), nel quale, in luogo di contestare alla società gestrice la violazione del citato ... al punto ... dell'allegato ... della AIA n. ... (mancato avviamento delle procedure di chiusura della discarica), si limitava a diffidare (atto di diffida pervenuto a F... il ...) la società a non ritirare ulteriori rifiuti destinati alla discarica; con tali condotte procurava intenzionalmente a F..., previo accordo in tale senso con S... R..., amministratore delegato e V... G..., presidente del consiglio di amministrazione, privati concorrenti nel delitto del pubblico ufficiale, un ingiusto vantaggio patrimoniale di rilevante gravità, consistente per la società nel proseguire i conferimenti di rifiuti fino al ... nonostante il superamento della capienza massima della discarica, nell'evitare fin da subito le onerose spese di chiusura dell'impianto esaurito, e nel poter predisporre al contrario un progetto di grande ampliamento della discarica in vista dell'ottenimento di autorizzazione al conferimento di circa 1.800.000 mc di rifiuti, con esercizio imprenditoriale dell'attività non più nell'interesse prevalente del Comune di F... E..., ma esclusivo proprio della società, progetto che veniva infatti presentato alla Provincia di M... per il rilascio della VIA in data ..., con rilascio di AIA in data ... M..., e ... R..., S... V...

4. Per il reato di cui all'art. 323, commi 1 e 2, del codice penale, perché R... in qualità di dirigente del Servizio valutazioni autorizzazioni e controlli ambientali della Provincia di M... fino al ... e successivamente di dirigente di A... di M... essendo venuto a conoscenza del superamento ripetuto e riferito a numerosi parametri di CSC presso la discarica di F..., avendo in tale senso ricevuto comunicazione dei monitoraggi annuali delle acque sotterranee effettuati dal gestore, ometteva di darne comunicazione come previsto dall'art. 244, comma I, del decreto legislativo n. 152 del



2006 alla regione e al comune competenti, e ometteva di emettere le ordinanze previste dall'art. 244, comma 2, decreto legislativo n. 152 del 2006, emettendo anzi determinazione ... del ... avente ad oggetto il rinnovo della autorizzazione integrata ambientale ... a favore della società F..., nella quale si limitava a prescrivere al gestore (punto ... dell'AIA n. ...) di «prendere contatti con l'AUSL» che aveva sollevato il problema del superamento delle CSC, e con tali condotte illegittime in violazione dell'art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006 intenzionalmente procurava a F... previo accordo in tale senso con S... R..., amministratore delegato e V... G..., presidente del consiglio di amministrazione, privati concorrenti nel delitto del pubblico ufficiale, un ingiusto vantaggio patrimoniale di rilevante gravità, consistito nell'evitare le onerose procedure di prevenzione, caratterizzazione, ripristino e messa in sicurezza o bonifica del sito, di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo citato ... M ..., dal ... all'agosto ...

25C00032

N. 21

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Giovanni Luca contro il 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 2021/2022 e 2022/2023, tramite supplenze ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1999 (oltre a supplenze c.d. brevi e saltuarie per l'anno scolastico 2020/2021). Proponeva il presente ricorso chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'articolo 1, commi 121 s.s., della legge 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 L. 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 EUR 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 27.10.2023, sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

1) «La Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, L. 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali fino al 31.8, ai sensi dell'art. 4, comma 1, L. 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 L. 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, L. 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 L. 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, L. 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 risarci-



mento, 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, ovvero, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, L. 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 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 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, D.L. 69/2023 (convertito con legge 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 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 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 124/1999, sono:

2019/2020 - 202.006
 2020/2021 - 228.671
 2021/2022 - 241.428
 2022/2023 - 251.375

(1) I dati riportati nella presente ordinanza, sintetizzati e calcolati dallo scrivente sulla base dei prospetti depositati dal Ministero, sono comprensivi degli insegnati di religione cattolica, che nei suddetti prospetti sono indicati a parte, in quanto la c.d. Carta del Docente spetta anche a costoro.



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 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 2 contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1997, negli anni scolastici 2021/2022 e 2022/2023, 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 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.

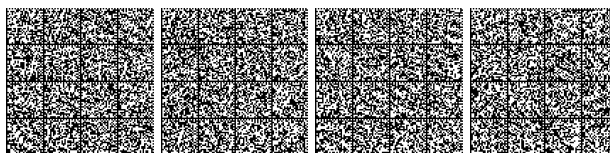
14. L'accoglimento del ricorso comporta, necessariamente, un aggravio di spesa ai danni dell'Erario che supera la copertura prevista dalla legge che ha istituito il beneficio in oggetto, in quanto oltre all'accertamento del diritto si chiede di consegnare la Carta Elettronica caricandola con euro 500 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 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 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 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 sfioramento 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 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 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 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.

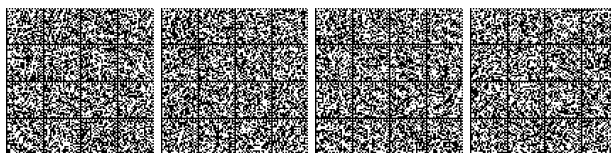
24. Come ricordato in precedenza, la copertura di spesa non è mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione, per via legislativa, del diritto alla Carta del Docente anche ai supplenti assunti su posto vacante (art. 15, comma 2, D.L. 69/2023, convertito con legge 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 107/2015, non è più adeguata.

26. Più nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

Annoscolastico	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 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.

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 Cost. «impone che, ogniqualvolta 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).

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, D.L. 69/2023, convertito con legge 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 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, d.lgs. 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 articolo 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)».

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 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;

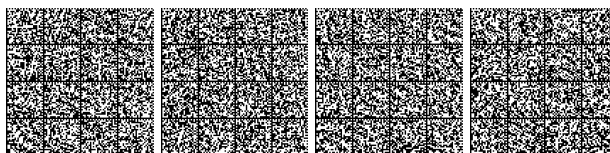
d. il numero di costoro è talmente elevato, anche in termini relativi rispetto ai docenti assunti a tempo indeterminato, che l'attuazione della pronuncia della Corte di Giustizia comporta un deciso scostamento, dell'ordine del 33%, dalla copertura finanziaria prevista dalla legge;

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.

37. La previsione della legge 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 d.lgs. 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 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 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

25C00033

N. 22

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Stefania Glaray e altri contro il 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

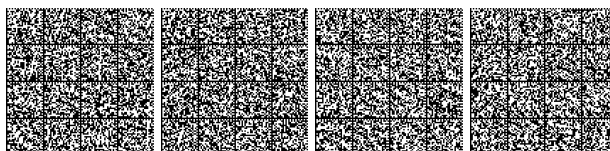
Premesso che.

1. I ricorrenti sono stati docenti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999, rispettivamente:

a. Stefania Glaray per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante l'a.s. 2019/2020);

b. Sara Spegis per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante l'a.s. 2019/2020);

c. Anna Toscano per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante gli aa.ss. 2018/2019, 2019/2020);



d. Elena Bardo per l'anno scolastico 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante gli aa.ss. 2020/2021, 2021/2022).

2. Proponevano i presenti ricorsi, poi riuniti, chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'articolo 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 EUR 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* del codice di procedura civile; 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, ovvero 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 del codice civile, che decorre dalla data in cui è sorto il diritto all'accredito, ovvero, 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 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.

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 Stefania Glaray per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante l'a.s. 2019/2020); quanto a Sara Spegis per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante l'a.s. 2019/2020); quanto a Anna Toscano per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante gli aa.ss. 2018/2019, 2019/2020); quanto a Elena Bardo per l'anno scolastico 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie durante gli aa.ss. 2020/2021, 2021/2022), 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 compa-

(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.



tibilità 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, delle 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 sforamento 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.

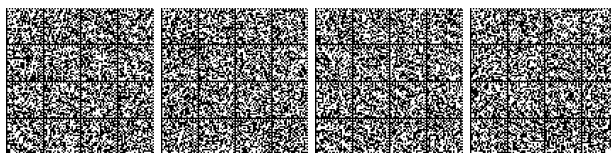
Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

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 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 n. 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 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.

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 Costituzione «impone che, ogniqualvolta 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).

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 121-123, 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 articolo 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 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.

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.

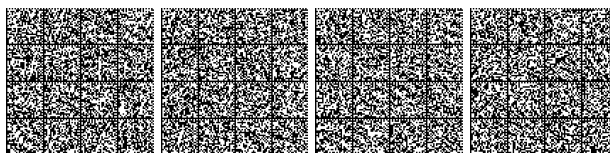
Il giudice, visto l'art. 23, legge n. 87/1953:

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



N. 23

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Anastasia Grimaldi e altri contro il 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 124/1999, rispettivamente:

- a. Anastasia Grimaldi per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2019/2020)
- b. Immacolata Rosa Quattropani per l'anno scolastico 2019/2020;
- c. Francesco Alberto Bima per l'anno scolastico 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2022/2023);
- d. Serena Scozzi per gli anni scolastici 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2020/2021).

2. Proponevano i presenti ricorsi, poi riuniti, chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'art. 1, commi 121 s.s., della legge 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 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 EUR 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 27.10.2023, 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 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, ovvero sia, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, L. 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 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 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 69/2023 (convertito con legge 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 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 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 124/1999.

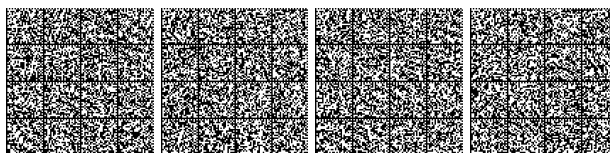
Si precisa che, al fine di valutare l'incidenza della questione oggetto di giudizio, si sono presi in considerazione gli ultimi cinque anni scolastici(1)(ossia quelli non coperti da prescrizione, escludendo l'effetto di atti interruttivi della stessa). In tale lasso temporale i docenti a tempo indeterminato 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 124/1999, sono:

2019/2020	202.006
2020/2021	228.671
2021/2022	241.428

(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.



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.

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 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 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 Immacolata Rosa Quattropiani per l'anno scolastico 2019/2020; quanto a Francesco Alberto Bima per l'anno scolastico 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s.2022/2023); quanto a Serena Scozzi per gli anni scolastici 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 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 107/2015, lo stesso che oggi viene sottoposto al vaglio di costituzionalità.

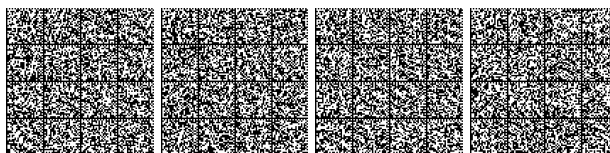
14. Il ricorso è indubbiamente da accogliere, poiché ciò viene imposto dall'ordinanza emessa dalla CGUE. Come illustrato in precedenza, la Corte di Giustizia ha già fornito la propria, vincolante interpretazione in merito alla compatibilità della norma con il diritto euro-unitario, affermando che «la 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 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 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 finan-



ziaria 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 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 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 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 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 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 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 107/2015, non è più adeguata.

27. Più nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

A n n o 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, ogniqualvolta 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 69/2023, convertito con legge 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 - 123, legge 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 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:

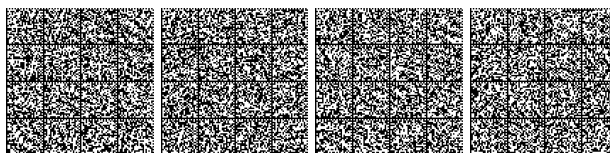
a. in primo luogo, la formazione professionale non è realizzata soltanto con l'erogazione della Carta Elettronica, ma anche tramite le iniziative formative organizzate dal Ministero medesimo, come indicato (e non contestato) nella memoria di costituzione;

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 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 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 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 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 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. 24

Ordinanza del 23 gennaio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da River Park Hotel srl contro il Comune di Ameglia

Edilizia e urbanistica - Turismo - Disciplina urbanistica degli alberghi - Norme della Regione Liguria - Proprietari degli immobili soggetti al vincolo di destinazione d'uso ad albergo - Previsione che costoro possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo per sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato, a causa dell'impossibilità oggettiva a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile per sussistenza di vincoli di diversa natura o a causa della collocazione della struttura in ambiti territoriali inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera - Previsione che omette di stabilire come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività.

- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), art. 2, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 374 del 2024, proposto dalla River Park Hotel s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Bartsotti e Sabrina Menichelli, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Menichelli in Sarzana, piazza San Giorgio n. 26;

Contro il Comune di Ameglia, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Matteo Borello, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Roma n. 10/3b;

Per l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento dell'8 febbraio 2024, prot. 2058, del responsabile SUAP del Comune di Ameglia, recante diniego della istanza di svincolo dalla destinazione alberghiera dell'immobile di proprietà della ricorrente, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, ivi compresa la nota 27 febbraio 2022 del responsabile dell'area urbanistica del comune;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di Ameglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2024 il dott. Nicola Pistilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 5 aprile 2024 e depositato in data 22 aprile 2024 la società ricorrente ha impugnato l'atto in epigrafe indicato deducendo quanto segue.

1.1. La ricorrente è proprietaria di un albergo sito in Ameglia (SP) alla via Del Botteghino n. 17/H, che gestisce a partire dal luglio 1993; la struttura è attiva da aprile a ottobre e occupa dieci dipendenti e due collaboratori.

Stante la concentrazione della richiesta alberghiera degli ultimi anni nei mesi di luglio e agosto, la società rappresenta che la struttura necessiterebbe di un ammodernamento per aumentarne la capacità attrattiva; tuttavia, sulla base di un piano industriale redatto da un professionista (doc. 5 della ricorrente) l'investimento non genererebbe ricavi idonei a garantire la convenienza economica dell'operazione.

Per tali ragioni, la ricorrente ha presentato un'istanza di rimozione del vincolo di destinazione alberghiera, ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1, chiedendo la trasformazione della struttura in una residenza socio-sanitaria per anziani, dopo aver ottenuto il parere favorevole dell'Azienda sanitaria regionale.

1.2. Con il provvedimento impugnato, il comune ha rigettato l'istanza ritenendo che non sussistessero le condizioni previste dalla normativa regionale, che richiede alternativamente l'impossibilità di realizzare interventi di ade-



guamento dell'immobile per l'esistenza di vincoli di varia natura o l'insistenza in un ambito territoriale inidoneo allo svolgimento dell'attività alberghiera. Inoltre il comune ha motivato il rigetto rappresentando l'inadeguata capacità ricettiva nel territorio rispetto alla domanda e la mancata dimostrazione della necessità di una residenza socio-sanitaria.

2. Avverso il suddetto provvedimento la ricorrente affida il ricorso a plurimi motivi: essenzialmente, censura la violazione della legge regionale, che, in ossequio agli articoli 41 e 42 della Costituzione, non può essere interpretata nel senso di imporre la prosecuzione dell'attività oltre il limite della convenienza economica; deduce inoltre il difetto di istruttoria con riferimento all'assenza di capacità ricettiva del territorio e alla necessità della residenza socio-sanitaria.

3. Costitutosi in giudizio, il comune ribadisce che la circostanza prospettata dalla ricorrente non è prevista dalla legge regionale come condizione per la rimozione del vincolo; inoltre evidenzia una serie di potenzialità dell'albergo, riporta dati sul riempimento dello stesso e sulla scarsità di strutture ricettive nel comune a fronte della crescente domanda nella zona.

4. Alla camera di consiglio dell'8 maggio 2024 parte ricorrente ha rinunciato alla sospensiva. Le parti hanno depositato ulteriori memorie e documenti in vista dell'udienza di discussione dell'11 dicembre 2024, alla quale la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

5. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della normativa regionale sulla base della quale è stato emanato provvedimento in questa sede gravato.

6. Al fine di evidenziare la rilevanza della questione, occorre considerare che la ricorrente ha chiesto la rimozione del vincolo alberghiero adducendo la mancanza di convenienza economica nella prosecuzione dell'attività: più nel dettaglio, gli utili risultanti dagli ultimi esercizi (docc. 11-12-13 ricorrente) sono di entità modesta rispetto alle dimensioni della struttura e al numero di occupati; inoltre dal piano industriale redatto da un professionista emerge l'inopportunità di realizzare gli investimenti necessari al rilancio della struttura, stante l'esiguità dei ricavi attesi.

Il comune ha rigettato l'istanza essenzialmente richiamando la normativa regionale, che non contempla quella prospettata dall'istante tra le condizioni alle quali è consentito lo svincolo. L'art. 2 della legge regionale n. 1 del 2008 così dispone:

«1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e per il periodo di vigenza dell'elenco di cui al comma 1-ter, sono soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo, con divieto di modificare tale destinazione se non alle condizioni previste dal comma 2, gli immobili sedi degli alberghi e le relative aree asservite e di pertinenza:

- a) classificati albergo ed in esercizio ai sensi della normativa in materia;
- b) già classificati albergo, la cui attività sia cessata ma che non siano stati oggetto d'interventi di trasformazione in una diversa destinazione d'uso;
- c) in corso di realizzazione in forza di uno specifico titolo edilizio. (5)

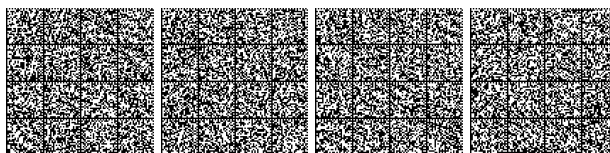
1-bis. Il vincolo di cui al comma 1 non si applica agli immobili e alle relative aree asservite e di pertinenza, sedi degli alberghi:

- a) classificati al 1° gennaio 2012 a una o due stelle, con capacità ricettiva non superiore a diciotto posti letto ed aventi un utilizzo promiscuo della funzione ricettiva con quella residenziale o con altra funzione. Non si configura un utilizzo promiscuo nel caso dell'unità abitativa ad uso del titolare della struttura ricettiva stessa;
- b) aventi le stesse caratteristiche di cui alla lettera a) già classificati albergo e per i quali l'attività alberghiera sia comunque cessata.

1-ter. I comuni effettuano il censimento degli alberghi assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di cui al comma 1 e approvano l'elenco degli immobili vincolati e delle relative aree asservite e di pertinenza.

2. I proprietari degli immobili soggetti al vincolo di cui al comma 1 possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo con riferimento alla sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato, basata su almeno una delle seguenti cause ed accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare:

- a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli *standard* alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche;



b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa».

6.1. L'applicazione della disposizione appena riportata condurrebbe alla reiezione del ricorso, in quanto la società non ha dedotto, in sede di istanza di svincolo, una delle due condizioni contemplate dal legislatore regionale, limitandosi ad allegare, nei termini anzidetti, l'impossibilità di ricavare un congruo profitto dalla prosecuzione dell'attività.

6.2. Al contrario, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, quantomeno nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività, l'amministrazione ed eventualmente il giudice amministrativo sarebbero chiamati a effettuare un vaglio sulla ricorrenza in concreto di tale circostanza.

7. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Collegio dubita della compatibilità dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2008 con gli articoli 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

7.1. Iniziando dal possibile contrasto con il principio della libera iniziativa economica, per il carattere irragionevole e sproporzionato dei limiti frapposti alla stessa, è utile ripercorrere alcuni capisaldi fissati in materia dal giudice delle leggi, particolarmente utili a decifrare la questione di legittimità costituzionale che il Tribunale intende sollevare.

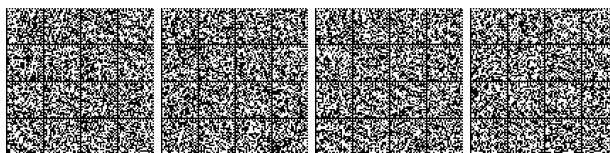
Anzitutto, «uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore: scelta dell'attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e delle tipologie di corrispettivo. Se, dunque, legittimamente in base a quanto previsto all'art. 41 della Costituzione, il legislatore può intervenire a limitare e conformare la libertà d'impresa in funzione di tutela della concorrenza [...] il perseguimento di tale finalità incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi coinvolti. La libertà d'impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa» (Corte Costituzionale, 23 novembre 2021, n. 218).

Siffatta libertà «riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento» (Corte Costituzionale, 23 aprile 1965, n. 30).

La Consulta ha «costantemente negato che sia “configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione, purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue, ed in ogni caso che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta sacrificandone le opzioni di fondo”» (Corte Costituzionale, 31 marzo 2015, n. 56).

Particolarmente calzante risulta, infine, la pronuncia 23 novembre 2021, n. 47, per l'esplicito riconoscimento che i limiti alla libertà d'impresa possono essere assoggettati a una verifica di proporzionalità e ragionevolezza. Se «uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore», quest'ultima «non può subire [...] interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa». Per affermare il carattere irragionevole e sproporzionato della disposizione in quella sede censurata, la Corte ha valorizzato alcuni indici: l'oggettiva consistenza delle restrizioni, la mancata «differenziazione o graduazione in ragione di elementi rilevanti» e, infine, l'omessa considerazione dell'interesse dei destinatari, che hanno pianificato le proprie strategie sulla base di una regolazione meno rigida o addirittura priva di limitazioni.

7.2. Nel caso di specie, la compressione della libertà di iniziativa non risulta aderente ai corollari della libertà di iniziativa economica, in quanto la legislazione regionale assoggetta la facoltà di svincolo alla inadeguatezza della struttura, qualora quest'ultima sia attribuibile a una delle due seguenti cause: «a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli *standard* alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa».



Ciò significa che, al di fuori del caso in cui la struttura insiste in un ambito astrattamente inidoneo all'attività ricettiva, l'incapacità di far fronte alle esigenze del mercato non può di per sé giustificare la cessazione del vincolo, ma solo in quanto sia riconducibile all'impossibilità assoluta di realizzare interventi per la sussistenza di vincoli di varia natura. Si tratta di una compressione notevole della libertà imprenditoriale, posto che nel caso in cui la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto, il titolare si verrebbe a trovare dinanzi all'alternativa secca tra chiudere l'attività in perdita e cedere il compendio produttivo.

7.3. Giunti a questo punto, il Collegio ritiene che non sia praticabile, a fronte dell'inequivocabile tenore letterale della disposizione, la strada di un'interpretazione costituzionalmente conforme senza fuoriuscire dal perimetro semantico dell'enunciato, che segna il limite di ogni tentativo ermeneutico (tra le più recenti Corte costituzionale, 10 novembre 2023, n. 46). Anzitutto, sul piano testuale, non vi sono dubbi sul fatto che l'impossibilità di adeguamento della struttura al livello di qualità degli *standard* alberghieri o alla normativa in materia di sicurezza e di abbattimento delle barriere architettoniche debba essere riconducibile solo ed esclusivamente all'esistenza di una delle tipologie di vincoli enumerati dalla disposizione. Tale conclusione è rafforzata, adoperando il canone dell'interpretazione storica e sistematica, dalla considerazione che la legge regionale 18 marzo 2013, n. 4, intervenuta a novellare l'originaria versione dell'art. 2, comma 2, ha eliminato il riferimento alla «sopravvenuta inadeguatezza a mantenere la presenza sul mercato dell'offerta ricettiva e alla non sostenibilità economica della stessa», accentuando l'intenzione del legislatore di scindere ogni legame tra la possibilità di svincolo e la convenienza economica dell'attività.

7.4. La rigidità della disposizione emerge anche sotto il profilo della durata temporale del vincolo (già censurata, seppur sotto un profilo parzialmente diverso, da Corte costituzionale, 28 gennaio 1981, n. 4). Quanto alla prima delle due condizioni, l'impossibilità assoluta di realizzare interventi di adeguamento alla normativa vincolistica rappresenta un'eventualità che potrebbe non verificarsi mai in un arco temporale nel quale usualmente un operatore di mercato pianifica le strategie di investimento: dopo l'avvio dell'attività potrebbe passare un periodo indefinito senza che intervengano modificazioni a uno dei regimi vincolistici indicati dalla disposizione. Riguardo alla collocazione della struttura in territorio inidoneo allo svolgimento dell'attività alberghiera, se si pone mente alla cospicua eccezione degli ambiti «storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa», nonché alla conformazione del territorio ligure, all'elevata urbanizzazione dei tratti costieri e alla vocazione turistica che lo caratterizza pressoché indistintamente, la ricorrenza della condizione risulta piuttosto rara.

7.5. In tal modo, la disposizione realizza un assetto irragionevole degli interessi contrapposti, in quanto è dubbio che lo scopo di mantenimento dei livelli di ricettività del territorio possa essere perseguito mediante l'imposizione di una destinazione produttiva potenzialmente indeterminata nel tempo, che astringe il proprietario anche nel caso in cui venga meno la redditività dell'utilizzo. Al contrario, la presenza di un vincolo così rigoroso potrebbe dissuadere eventuali operatori economici dal fare ingresso nel settore alberghiero per il timore di non poter agevolmente dismettere o convertire l'attività intrapresa.

È persino dubitabile che la misura si riveli adeguata allo scopo perseguito, quello di mantenere i livelli di ricettività, posto che da un lato non può fisiologicamente spingere la continuazione dell'impresa oltre la soglia dell'economicità della gestione, dall'altro rischia di ostacolare mutamenti di titolarità e provocare la chiusura definitiva dell'attività, con conseguente abbandono del compendio immobiliare.

Inoltre, la rigidità delle condizioni, espropriando l'amministrazione di qualsiasi discrezionalità nell'apprezzamento del caso concreto, reca con sé ulteriori conseguenze. Da un lato impedisce ogni bilanciamento con potenziali usi alternativi ai quali si può riconoscere a pieno titolo la realizzazione di una funzione di «utilità sociale» prescritta dall'art. 41, comma 2, della Costituzione: si pensi alla destinazione proposta dalla ricorrente, consistente in una residenza socio-sanitaria per anziani. Dall'altro preclude di considerare le peculiarità della singola struttura e l'interesse del destinatario, che nella pianificazione dell'investimento probabilmente ha anche contemplato la possibilità di utilizzi diversi dell'immobile sulla base della normativa vigente all'epoca dell'acquisto o della successiva realizzazione dell'albergo.

Si tratta di considerazioni che mettono in luce come la norma non possa superare il vaglio in termini di ragionevolezza e proporzionalità, posto che il legislatore regionale non sembra aver accordato «preferenza al “mezzo più mite” fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore» (Corte costituzionale, n. 218 del 2021, cit.).

7.8. Anche uno sguardo all'abrogata normativa statale e ad altre leggi regionali consente di apprezzare la rigidità della disposizione in esame.

L'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217, abrogata dalla legge 29 marzo 2001, n. 135, così disponeva: «il vincolo di destinazione può essere rimosso su richiesta del proprietario solo se viene comprovata la non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti e opportunamente rivalutati ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato».



In Campania, l'art. 5 della legge regionale 28 novembre 2000, n. 16, come modificato dall'art. 1, comma 76, della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16: «Il vincolo di destinazione può essere rimosso su richiesta del proprietario, solo se viene comprovata la non convenienza economica-produttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi ed agevolazioni pubbliche eventualmente percepite ai fini della costruzione o ristrutturazione dell'immobile su cui grava il vincolo».

In Emilia Romagna, gli articoli 2 e 3 della legge regionale 9 aprile 1990, n. 28, condizionano la rimozione del vincolo alla «non convenienza economica» dell'attività.

Nelle Marche, l'art. 73 della legge regionale 11 luglio 2006, n. 9, modificato dall'art. 56 della legge regionale 2 luglio 2020, n. 28, prevede un vincolo di dieci anni per gli immobili che hanno beneficiato di contributi regionali, che può essere cancellato «quando sia dimostrata l'impossibilità o la non economicità della destinazione delle opere».

8. La panoramica delle discipline analoghe di altre regioni offre lo spunto per passare ad illustrare un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità della disposizione in rilievo, segnatamente per contrasto con gli articoli 117, comma 2, lettera l), e 42, comma 2.

8.1. Nella misura in cui impone sull'immobile un vincolo di destinazione produttiva rimuovibile solo a particolari condizioni, la disciplina realizza una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene, in quanto anche in tal caso - come già visto in merito alle scelte imprenditoriali - il titolare che non reputi più conveniente l'uso alberghiero si troverebbe costretto a cedere l'attività.

Considerato il grado di limitazione che la facoltà di godimento subisce - e, seppur indirettamente, anche quella di disposizione - la norma sembra porsi in contrasto con il riparto costituzionale di competenze, che assegna l'«ordinamento civile» alla legislazione statale.

8.2. Nel tentativo di ricostruire i limiti di intervento del legislatore regionale sul diritto di proprietà, la sentenza n. dell'11 luglio 1989, n. 391 (alla quale ha fatto seguito, tra le altre, la sentenza 7 novembre 1994, n. 379) ha stabilito che «la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando. Per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 della Costituzione può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117».

8.3. Dopo la riforma costituzionale del Titolo V, l'apertura della Corte costituzionale a uno spazio di intervento del diritto regionale è stata molto cauta.

La sentenza 21 dicembre 2016, n. 283, muove dalla premessa che «la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (così già sentenza 6 novembre 2001, n. 352) per fissare alcune «condizioni imprescindibili» dell'intervento regionale: «1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza».

Sulla scia tracciata da tali arresti si inserisce anche la sentenza 12 luglio 2019, n. 175: dopo aver ribadito che «il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti», la pronuncia non ritiene conforme al riparto delineato dalla Carta una disposizione regionale che «non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale» e che, «con una formulazione di notevole latitudine, esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà».

8.4. Inquadrata alla luce delle direttive appena ripercorse, la disposizione regionale che si sottopone al vaglio della Corte incide sulle facoltà di godimento e di disposizione in modo da limitare significativamente le prerogative dominicali riconosciute dall'art. 832 del codice civile. Pur nell'esercizio delle competenze in materia di turismo, il legislatore regionale sembra essersi spinto oltre i confini tracciati dalle sentenze della Corte costituzionale, che ammettono un marginale intervento conformativo, dettando invece una disciplina in grado di comprimere in maniera penetrante l'esplicazione del diritto. Dal punto di vista del godimento, il proprietario subisce l'imposizione di un unico utilizzo produttivo, dal quale può affrancarsi alle stringenti condizioni già viste. La facoltà di disposizione risulta a sua volta condizionata in un duplice senso, seppur indirettamente: anzitutto, il proprietario che non reputi più conveniente la prosecuzione dell'attività sarà costretto a cedere il bene o a garantirne il godimento ad altri; nella prima eventualità, il valore del compendio immobiliare risentirebbe non poco del vincolo sullo stesso gravante.



9. Quest'ultima notazione induce il Collegio a dubitare della disposizione sotto il profilo della compatibilità con l'art. 42, comma 3, della Costituzione.

9.1. Al Tribunale è nota la tradizionale distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi della proprietà, che ha trovato compiuta sistematizzazione, tra le altre, nella sentenza della Corte costituzionale 20 maggio 1999, n. 179. Verosimilmente in ragione dell'applicazione generalizzata e dell'attuazione della destinazione ad opera del privato, il vincolo alberghiero è stato ricondotto alla seconda delle due categorie dalle poche pronunce che si sono occupate dell'inquadramento dell'istituto (ad es. Consiglio di Stato, Sezione IV, 12 marzo 2009, n. 1468).

9.2. Nondimeno, alcune peculiarità del vincolo configurato dal legislatore ligure possono indurre a una diversa prospettazione.

Anzitutto, nella nota sentenza 29 maggio 1968, n. 55, la Corte costituzionale ha definito come espropriativi quegli «atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto». Sulla penetrante compressione della facoltà d'uso introdotta dalla legge regionale si è già detto in precedenza.

Secondariamente, «il venir meno o una penetrante incisione del [...] valore di scambio» del bene si configura come un ulteriore indice apprezzato dalla Corte per affermare il carattere espropriativo del vincolo, in alternativa alla incisione delle facoltà annesse al diritto di proprietà (Corte costituzionale, 20 gennaio 1966, n. 6). Anche in merito a tale aspetto, si è evidenziato che la destinazione impressa sul bene si ripercuote inevitabilmente sul valore dello stesso in un eventuale compravendita.

Alla compressione delle prerogative dominicali non si accompagna poi alcuna limitazione temporale e, come già visto, la possibilità di rimozione è legata a condizionalità indipendenti dalla sfera di controllo del proprietario.

Tali caratteristiche hanno indotto il Supremo consesso della giustizia amministrativa, che si è pronunciato in merito alla previsione del legislatore ligure, a paventare la possibilità che «un vincolo stringente nella destinazione ed indefinito nel tempo possa costituire un intervento di fatto espropriativo» (Consiglio di Stato, Sezione IV, 23 novembre 2018, n. 6626, che solleva dubbi anche in merito alla compatibilità con la libertà di iniziativa economica).

In definitiva, non essendo previsto un limite temporale né un indennizzo (tra le tante, Corte costituzionale, n. 55 del 1968, cit.), nell'eventualità in cui si attribuisca carattere espropriativo al vincolo in questione, sarebbe evidente il contrasto con l'art. 42, comma 3, della Costituzione.

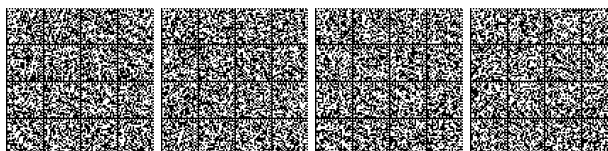
10. Tuttavia - questo costituisce l'ultimo profilo che il Collegio intende sottoporre alla Corte -, anche qualora si ritenga che il vincolo di destinazione sia più propriamente annoverabile tra quelli conformativi del diritto di proprietà, si pone, analogamente a quanto visto con riferimento alla libertà di iniziativa economica, un problema di proporzionalità e ragionevolezza dei limiti. La disposizione si espone a un contrasto con gli articoli 3 e 42, comma 2, della Costituzione, nonché con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU.

Infatti, pur ponendosi al di fuori della nozione di privazione della proprietà («*deprivation of property*»), contemplata dall'art. 1, paragrafo 1, del protocollo, le misure che determinano un'ingerenza nell'utilizzo del bene («*control of use*») devono risultare necessarie per la realizzazione di un interesse generale, come lo stesso paragrafo 2 esplicitamente richiede, e proporzionate rispetto allo scopo avuto di mira (tra le altre si veda la sentenza Lindheim e altri contro Norvegia, 12 giugno 2012). Sotto quest'ultimo aspetto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha tradizionalmente affermato che, per poter riflettere un equo bilanciamento tra l'interesse generale e il diritto individuale, la misura non deve tradursi in un onere eccessivo («*excessive burden*») per il singolo (ad esempio James e altri comma Regno Unito, 21 febbraio 1986).

Si richiamano, tal proposito, tutte le considerazioni sopra esposte, che inducono a dubitare che il legislatore regionale si sia conformato ai canoni della necessità e del minore sacrificio nella scelta dello strumento più adeguato al perseguimento dello scopo avuto di mira (*supra*, § 7.5).

11. Alla luce di quanto esposto, deve essere rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, nei sensi di cui in motivazione, con riferimento agli articoli 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale alla CEDU, e art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione seconda):

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, con riferimento agli articoli 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

Ordina che a cura della segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta regionale della Liguria e comunicata al presidente del consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente;

Angelo Vitali, consigliere;

Nicola Pistilli, referendario, estensore.

Il Presidente: MORBELLI

L'estensore: PISTILLI

25C00036

N. 25

*Ordinanza del 12 novembre 2024 del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di E. T.*

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 MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena, sezione penale, composto dai magistrati:

d.ssa Ester Russo - Presidente;

d.ssa Donatella Pianezzi - giudice;

dott. Danilo De Padua - giudice est.

nel procedimento nei confronti di T ... E ... nata a ... il ..., difesa di fiducia dall'avv. Luca Scaglione del foro di Modena



IMPUTATA

del delitto p. e p. dall'art. 323 del codice penale per aver reso ammissibile l'intervento edilizio in ... denominato «...» realizzato dalla soc. agr. ... abusando del proprio ruolo nonché delle funzioni esercitate in quanto P.U.; nello specifico, rilasciato parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica espressa ai sensi dell'art. 49, comma 1, decreto legislativo n. 267/2000 in evidente contrasto alle previsioni dello strumento urbanistico-edilizio vigente e alla normativa di settore, induceva la giunta comunale a deliberare con ... del ... l'intervento stesso.

L'arch. T ... qualificando quanto realizzato come una struttura temporanea in luogo di un'opera che per le sue caratteristiche costruttive e tipologiche risultava essere una nuova costruzione, ne consentiva la realizzazione in area inedificabile, procurando al committente un ingiusto vantaggio costituito dalla realizzazione e successiva conduzione di un'attività commerciale altrimenti non concedibile.

In il ...

1. Svolgimento del processo

Con decreto GUP in data 19 maggio 2022 T ... E ... veniva citata a giudizio per rispondere del delitto a lei ascritto come in epigrafe.

All'udienza del 13 settembre 2022 il Presidente dichiarava l'assenza della imputata e l'apertura del dibattimento; quindi invitava le parti a formulare le rispettive richieste di prova che venivano ammesse con ordinanza.

All'udienza del 16 maggio 2023, venivano escussi i testi M ... B ... F ... e M ... A ...; l'imputata T ... E ... si sottoponeva ad esame.

L'avv. Orlando dichiarava di rinunciare al teste S ... G ... e l'avv. Scaglione dichiarava di rinunciare al teste M ... M ...; indi il Tribunale revocava l'ordinanza ammissiva delle predette prove. All'esito, le parti effettuavano produzioni documentali. All'udienza in data 25 giugno 2024, il Presidente dava atto che l'avv. Scaglione aveva fatto pervenire istanza di rinvio dell'udienza manifestando il consenso alla sospensione dei termini di prescrizione in attesa della definizione dell'*iter* parlamentare relativo al ddl Nordio che prevedeva l'abolizione del reato di abuso d'ufficio. Invitate le parti ad interloquire fuori udienza, l'avv. Orlando faceva pervenire memoria con la quale si associava alla richiesta dell'avv. Scaglione consentendo alla sospensione dei termini di prescrizione e, in subordine, instava per lo stralcio dell'allora capo a) della originaria imputazione, con emissione di sentenza di n.d.p. per intervenuta prescrizione.

Il pubblico ministero, in relazione al predetto capo, chiedeva emettersi sentenza di n.d.p. per intervenuta prescrizione. Le parti si associavano e il Tribunale pronunciava sentenza in tal senso.

All'udienza del 22 ottobre 2024 preso atto della intervenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale, a mezzo dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, il Tribunale invitava le parti ad interloquire in ordine alla possibilità di sospendere il procedimento in attesa della pronuncia della Corte costituzionale in ordine alla questione di legittimità costituzionale nelle more sollevata, relativa appunto alla disposizione abrogativa del delitto di abuso d'ufficio.

Il pubblico ministero aderiva, mentre l'avv. Scaglione insisteva per l'immediata emissione della pronuncia di proscioglimento sostenendo la mani festa infondatezza della questione. Il Collegio assumeva riserva sul punto.

All'udienza odierna il Tribunale scioglieva la riserva mediante lettura della presente ordinanza.

2. Descrizione della fattispecie concreta

Risulta dagli atti che la predetta, architetto, abbia dal ... fino al ... svolto presso il Comune di ... una duplice funzione.

Per un verso la stessa risultava assunta quale dipendente del comune a tempo determinato e svolgeva il ruolo di dirigente dell'area tecnica (ricomprensente area edilizia privata e urbanistica, ambiente, patrimonio, ufficio commercio e marketing territoriale). Era poi direttrice generale della società patrimoniale del Comune di ... che, attraverso un contratto di service, si occupa di lavori pubblici ed in particolare di manutenzione di aree verdi, strade, edifici di proprietà comunale, concessioni cimiteriali e rilascio di autorizzazioni allo scavo.

Nell'ambito delle funzioni svolte in esecuzione del primo incarico su indicato la predetta, in qualità di pubblico ufficiale, attraverso il rilascio di parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica dell'intervento edilizio denominato ... e sito in ... di ..., induceva in errore la giunta comunale che deliberava in senso positivo con ... del ..., autorizzando l'intervento medesimo, qualificato sulla scorta del parere reso dalla imputata, alla stregua di una struttura temporanea, in area inedificabile; laddove invece trattavasi di opera che, per le sue caratteristiche costruttive e tipologiche, risultava essere una nuova costruzione; con tale condotta procurando al committente l'ingiusto vantaggio di realizzare e successivamente condurre un'attività commerciale che non avrebbe potuto essere, di contro, autorizzata. In tesi accusatoria,



il parere era emesso in contrasto con la normativa urbanistica e di settore vigente all'epoca dei fatti, venendosi ad integrare i requisiti oggettivi della fattispecie di abuso d'ufficio.

3. Premessa sui limiti di ammissibilità di una questione avente ad oggetto l'abrogazione di una norma incriminatrice

Come noto, il tema concerne la praticabilità di una decisione della Corte costituzionale *in malam partem*, con effetti dilatativi degli spazi di rilevanza penale, a fronte dell'attribuzione al legislatore, nell'impianto costituzionale, del monopolio delle scelte di criminalizzazione (principio della riserva di legge, ex art. 25, comma 2° della Costituzione).

La prima indicazione fornita dalla Corte costituzionale è stata quella di consentire il sindacato costituzionale sulle norme penali di favore, ossia le norme che stabiliscono, per determinate categorie di soggetti o per circoscritte ipotesi, un trattamento più favorevole di quello che conseguirebbe all'applicazione di norme generali o comuni. Così, sin dalla sentenza n. 148 del 1983 (e poi, tra le altre, nelle sentenze n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; n. 826 del 1988), si è affermato che «il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali;

ma non le preclude decisioni ablativo di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo». In tali casi, «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» (sentenza n. 394 del 2006); nella medesima decisione, la corte ha chiarito come l'intervento legislativo che sottrae una classe di soggetti o di comportamenti all'area di rilevanza penale sia sindacabile, mentre la modifica che ridisegna il tessuto della fattispecie criminosa non sia sottoponibile al vaglio.

L'abrogazione integrale di una norma incriminatrice non ricade, evidentemente, nell'alveo delle norme penali di favore e, pertanto, il relativo sindacato interferisce direttamente sulla riserva di legge, nel suo più diretto e primario precipitato, vale a dire che al legislatore spetta la scelta dei fatti da incriminare.

Negli ultimi anni, la Corte costituzionale ha però chiarito che la preclusione al sindacato sulla norma abrogatrice non è assoluta. Nelle sentenze n. 28 del 2010 e n. 5 del 2014 si è sottolineato che tale sindacato è praticabile laddove venga in rilievo la violazione dell'art. 117 della Costituzione (in particolare, per contrasto con una direttiva comunitaria) ovvero la violazione dell'art. 76 della Costituzione (in particolare, per eccesso rispetto alla delega).

Sulle eccezioni al principio di insindacabilità delle disposizioni abrogatrici di norme incriminatrici è intervenuta, con contenuto anche illustrativo e riepilogativo, la sentenza n. 37 del 2019: dopo aver richiamato la categoria delle norme penali di favore, la Corte costituzionale ha sottolineato che «un controllo di legittimità con potenziali effetti in *malam partem* deve ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio 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, e ulteriori precedenti ivi citati); 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 anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014).

In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera 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).

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. 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 decreto-legge, 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»).



Dal momento che, nel caso di specie, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione in relazione alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, la stessa si presenta astrattamente ammissibile, in quanto ricadente nel perimetro delle eccezioni al divieto di sindacare norme penali favorevoli.

Per i motivi anzidetti, si limiterà la prospettazione alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, senza introdurre ulteriori motivi di incompatibilità i quali, seppur ritenuti plausibili (art. 97 della Costituzione) o forniti di indiscutibile solidità per questioni di logicità e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione, in rapporto al mantenimento del reato omissivo di pericolo di cui all'art. 328 del codice penale a fronte dell'eliminazione del correlativo reato commissivo di danno di cui all'art. 323 del codice penale), confluirebbero in domande non ammissibili per l'incisione della discrezionalità legislativa nell'esercizio dello *ius puniendi*, cristallizzata nel principio di riserva di legge.

4. Rapporto di pregiudizialità e rilevanza della questione

Sussiste il nesso di pregiudizialità tra il quesito di costituzionalità e l'esito del presente giudizio. Sul punto, essendo in contestazione il delitto di abuso d'ufficio, risulta evidente che l'abrogazione del delitto incide in modo diretto sul processo, determinando automaticamente ed immediatamente (art. 129 del codice di procedura penale) l'esito assolutorio perché il fatto non è - più - previsto dalla legge come reato.

L'incidenza della questione è chiaramente attuale e non meramente eventuale, in quanto involge in pieno la contestazione, facendo venir meno la rilevanza penale delle condotte ascritte. Invero, se il Collegio non sollevasse la presente questione, dovrebbe pervenire senza indugio all'assoluzione degli imputati, dando applicazione immediata alla norma di cui sospetta l'incostituzionalità, con esito definitorio del processo.

Le condotte descritte non sono sussumibili nel reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili, di nuova introduzione (art. 314-*bis* del codice penale, rispetto al quale, peraltro, pare impervio affermare una parziale continuità normativa col tessuto criminoso dell'art. 323 del codice penale), né coperte dall'art. 328 del codice penale, il cui ambito applicativo astratto è leggermente ampliato a seguito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio, rispetto al quale l'omissione era reato meno grave e dunque recessivo in forza della clausola regolativa dettata all'inizio dell'art. 323 del codice penale. Peraltro, anche l'applicabilità di dette norme incriminatrici (da escludere nel caso di specie) non eliminerebbe in astratto la rilevanza della questione, in quanto inciderebbe in concreto sull'esito del giudizio, variando i parametri di valutazione della rilevanza penale della condotta e le eventuali conseguenze sanzionatorie in caso di integrazione del diverso reato.

La circostanza che la medesima questione di costituzionalità qui sollevata sia stata già proposta alla Corte non determina il mero obbligo di sospensione per pendenza di una questione pregiudiziale (con possibile irrilevanza della nuova proposizione della questione di costituzionalità): il giudice che sospetta l'illegittimità costituzionale, condividendo il giudizio di non manifesta infondatezza già espresso da altri, è tenuto a sollevare a sua volta la questione, anche per garantire alle parti del processo la partecipazione al giudizio costituzionale (sentenza n. 164 del 2023).

5. Delibazione sulla non manifesta infondatezza della questione

5.1 Premessa sui connotati di tale giudizio

Può essere utile premettere che il giudice è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale se dubita seriamente della compatibilità di una norma con la carta costituzionale. Il dato positivo, sul punto, è inequivoco. Secondo l'art. 1 della legge costituzionale 1/1948, «la questione di legittimità costituzionale (...) non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione». A ciò deve aggiungersi l'art. 23 della legge 87/1953, secondo cui «l'autorità giurisdizionale, qualora (...) non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza».

Ragionando simmetricamente, può affermarsi che il giudice non deve sollevare la questione solo nel caso in cui essa sia manifestamente infondata e, su tale profilo di palese inconsistenza, è tenuto a motivare «adeguatamente», quando rigetta l'istanza proposta da una delle parti (art. 24 l. 87 cit.).

Ragionando per estremi, il giudice sarebbe tenuto a sollevare la questione anche se la reputa infondata, laddove tale infondatezza non sia manifesta, dunque non emerga con evidenza *ictu oculi*, già a un processo sommario e immediato di cognizione e valutazione. Tale interpretazione estrema è temperata, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, richiedendosi un vaglio più approfondito da parte del giudice *a quo*: la questione è da ritenersi manifestamente infondata quando è assente il pur minimo dubbio sulla sua compatibilità alla Costituzione.

Se il giudice dubita della costituzionalità della disciplina legislativa, deve sollevare la questione di legittimità.

La regola è dicotomica e rigida. L'unico elemento di elasticità è rappresentato dalla possibilità di risolvere il prospettato contrasto con la Costituzione in via interpretativa. Trattasi di operazione impraticabile nel caso in esame, in quanto la norma sospettata di incostituzionalità ha radicalmente eliminato la fattispecie criminosa e non residuano spazi ermeneutici di adattamento.



5.2 La prospettata violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione

Rappresenta un dato pacifico che le norme internazionali pattizie assumano il livello fonti cd. interposte (tra Costituzione e legge ordinaria), alle quali il legislatore deve sottostare, con la sola eccezione dell'eventuale lesione, concretizzata da dette norme, dei principi e diritti fondamentali di rango costituzionale (sentenza n. 348 del 2007).

Viene in rilievo, sul punto specifico, la 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. 58/4, sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

L'art. 19 della citata Convenzione tratta specificamente l'abuso d'ufficio e 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 se o per un'altra persona o entità».

Sul punto, viene immediatamente in rilievo la differenza linguistica tra l'art. 19, nella parte in cui adopera l'espressione «esamina l'adozione» («*shall consider adopting*») e altre disposizioni della Convenzione (articoli 15, 16 e 17, concernenti corruzione e peculato) nelle quali l'obbligo è configurato, in maniera più assertiva e concludente, attraverso la parola «adotta» («*shall adopt*»). Orbene, è del tutto evidente che se fosse stata abrogata una norma incriminatrice riconducibile agli articoli 15, 16 o 17 della Convenzione di Merida, la relativa questione di costituzionalità dovrebbe considerarsi evidentemente fondata, senza particolari dubbi.

Ciò non significa, d'altro lato, che la disposizione dell'art. 19, nell'esprimersi attraverso le parole «esamina l'adozione», rappresenti una mera raccomandazione priva di valore cogente per le parti. L'asserto si ricava da intuitivi argomenti di carattere logico, teleologico e linguistico, nonché dalla legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption, vale a dire l'atto ufficiale adottato dalle Nazioni Unite, in seno alle quali fu stipulata, per dare attuazione alla Convenzione. Come si ricava dalla premessa, infatti, si tratta di una «guida legislativa pratica» che ha lo scopo di assistere gli Stati nell'attuazione della Convenzione. Al punto 11, si evidenzia che l'utilizzo dell'espressione linguistica «*shall consider adopting*» non indica che la disposizione è facoltativa: lo Stato contraente è obbligato a compiere uno sforzo reale per verificare la compatibilità col proprio ordinamento giuridico di una norma incriminatrice avente ad oggetto l'abuso d'ufficio.

Se tale è il significato, deve considerarsi la situazione di uno Stato contraente nel cui ordinamento giuridico siffatta norma incriminatrice sia già esistente. La preesistenza della norma indica che il vaglio di compatibilità con l'ordinamento è già positivamente esperito. A parere del collegio, è tutt'altro che «manifestamente infondato» ritenere che la rimozione di siffatta norma dall'ordinamento rappresenti una violazione dell'obbligo convenzionale.

Sotto tale profilo, deve essere richiamata la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, stipulata il 23 maggio 1969 e ratificata con legge 12 febbraio 1974 n. 112. Da tale trattato si ricava che tanto l'interpretazione quanto l'esecuzione dei trattati deve avvenire secondo principi di buona fede. In particolare, «un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel foro contestato ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo» (art. 31) e «ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede» (art. 26).

Ebbene, se l'interpretazione in buona fede deve, per definizione, tenere conto del perseguimento dello scopo e dell'implementazione dell'oggetto di un trattato, emerge il dubbio serio e consistente che rappresenti violazione del trattato l'atto di eliminare una norma, già esistente, la cui adozione deve essere obbligatoriamente considerata dagli Stati contraenti previa valutazione di compatibilità con l'ordinamento interno.

In questi termini, si ritiene tutt'altro che peregrina la questione di costituzionalità avente ad oggetto la norma interna che si pone, nei termini anzidetti, in contrasto con gli obblighi pattizi connessi all'esecuzione della Convenzione di Merida.

P. Q. M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge n. 87/1953;
ritenutala rilevante e non manifestamente infondata,*

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'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, per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione (in relazione



all'obbligo discendente dall'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, sottoscritta 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 ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice precedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la 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.

Modena, 12 novembre 2024

Il Giudice: PIANEZZI

Il Giudice est.: DE PADUA

25C00037

N. 26

Ordinanza del 20 gennaio 2025 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dall'Azienda Agricola Levante di Romani F.lli S.S. contro Regione Lombardia e Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Imprese – Calamità pubbliche – Contributi a vantaggio delle imprese (nella specie, imprese casearie) danneggiate dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, nei territori dei comuni delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo – Previsione che dispone la concessione di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510 del 2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori suindicati.

- Decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 3, comma 1, lettera b-bis).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9941 del 2022, proposto da Azienda Agricola Levante di Romani F.lli S.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Convertini, Gianfredo Giatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gianfredo Giatti in Castiglione D/S, via B. Ordanino 48;

Contro Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabrina Gallonetto, Maria Emilia Moretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Fiorillo in Roma, viale Mazzini, 134;

Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 05439/2022, resa tra le parti;



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Fabiola Trombetta in sostituzione di Gianfredo Giatti e Anna Buttafuoco per delega di Maria Emilia Moretti;

1. Svolgimento del processo.

1.1 Con l'appello in esame la società odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 5439 del 2022 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, recante il rigetto dell'originario gravame.

Quest'ultimo era stato proposto per l'annullamento del decreto n. 7903 del 28 agosto 2014, identificativo n. 439 della Direzione Generale dell'Agricoltura della Regione Lombardia, notificato alla ricorrente in data 2 settembre 2014, con il quale veniva decretata l'approvazione e l'ammissibilità del contributo relativo agli interventi da realizzare in conseguenza agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, riconosciuto (in misura inferiore) a seguito della domanda avanzata dalla ricorrente per il ristoro dei danni subiti alle proprie scorte di formaggio Mantuanella a causa delle scosse del terremoto del 2012, che avrebbero fatto cadere a terra tutte le scalere di formaggio presso il magazzino (oltre 16.000 forme del peso di circa 37 kg ciascuna), con un danno pari ad euro 1.8 milioni, come da prima perizia *post sisma* del luglio 2012.

1.2 Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello:

 eccesso di potere per manifesta ingiustizia;

 analogo vizio nonché difetto di istruttoria e travisamento dei fatti;

 eccesso o sviamento di potere, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Il Ministero e la regione appellati si costituivano in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

1.3 Alla pubblica udienza del 19 dicembre 2024 la causa passava in decisione.

2. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*) decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012.

2.1 Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*) del decreto-legge n. 74 del 2012, in relazione ai parametri di legittimità costituzionale che saranno di seguito, analiticamente, indicati nell'esame delle questioni che vengono sottoposte alla Corte costituzionale.

3. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

3.1 In merito al parametro della rilevanza, il provvedimento impugnato in prime cure viene contestato, nel giudizio *de quo*, in quanto - in diretta applicazione della norma oggetto della presente questione di legittimità costituzionale - limita il riconoscimento del contributo richiesto dalla odierna appellante in conseguenza agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012; in particolare, viene ad essere limitato il contributo per il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, solo alle aziende riconosciute per la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori colpiti dal sisma; quindi, pur a parità di collocazione geografica e di impatto dell'evento calamitoso - il medesimo contributo viene per questa parte del tutto escluso - non limitato nel *quantum* - alle aziende analoghe che trattano prodotti privi di tali specifiche indicazioni.

3.2 La norma in contestazione, limitando il contributo per i danni indicati e provocati dal sisma alle sole aziende che si occupano di prodotti D.O.P. e I.G.P., esclude in radice la accoglibilità *in parte qua* della domanda presentata dalla odierna appellante; con la conseguenza che, in permanenza della norma stessa, il provvedimento contestato risulterebbe esente dai vizi dedotti, in quanto direttamente applicativo, sul punto in questione, della norma stessa.

A fronte della originaria eccezione di inammissibilità della Regione - assorbita dal Tribunale amministrativo regionale -, secondo cui parte ricorrente avrebbe dovuto impugnare immediatamente l'ordinanza n. 13/2013 attuativa del decreto-legge, senza attendere di farlo unitamente all'atto di riconoscimento del contributo, il Collegio osserva - per quanto qui possa rilevare - si debba fare applicazione della regola processuale per cui l'atto generale (tale è l'ordinanza n. 13/2013) acquista concreta lesività solo al momento della sua applicazione a valle. Tanto più nella vicenda in questione dove, prima dell'adozione dell'atto finale, appariva piuttosto difficile per la ricorrente fare una prognosi attendibile sul possibile prodursi in chiave prospettica - se ed in quale misura - della lesione alla propria sfera giuridica.

Trattasi in definitiva non solo di atto finale applicativo dell'ordinanza generale (rispetto al quale l'orientamento prevalente già riconnette, in via generale, l'attualità e l'effettività della lesione: *cf.* ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 16 settembre 2024, n. 7601), ma anche di atto concretamente determinativo del contributo in una misura e con modalità non aderenti all'istanza presentata.



4. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

4.1 Il Collegio reputa non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità - prospettate dalla parte appellante ed oggetto di contraddittorio tra le parti nell'ambito delle relative difese - aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*) decreto-legge 74 cit., laddove (per quanto non attiene alle scorte, per le quali vale una disciplina diversa, contenuta nella lettera *b*) dello stesso art. 3, comma 1) adotta una differente modalità di trattamento di liquidazione dei contributi tra produttori nella stessa area geografica di formaggio DOP e non DOP.

4.2 In via generale, la normativa in questione risulta adottata in via di decretazione d'urgenza per la disciplina degli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.

4.3 In particolare, al comma 1 dell'art. 3 cit. si prevede che, «Per soddisfare le esigenze delle popolazioni colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012 nei territori di cui all'art. 1, i Presidenti delle Regioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, d'intesa fra loro, stabiliscono, con propri provvedimenti adottati in coerenza con i criteri stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 2, sulla base dei danni effettivamente verificatisi, priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi contributi, anche in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate a valere sulle disponibilità delle contabilità speciali di cui all'art. 2, fatte salve le peculiarità regionali. I contributi sono concessi, al netto di eventuali risarcimenti assicurativi, con provvedimenti adottati dai soggetti di cui all'art. 1, commi 4 e 5».

4.4 Per quanto riguarda poi la determinazione dei singoli contributi la norma distingue le seguenti tipologie, rilevante ai fini di causa:

«a) la concessione di contributi per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili di edilizia abitativa, ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati e delle infrastrutture, dotazioni territoriali e attrezzature pubbliche, distrutti o danneggiati, in relazione al danno effettivamente subito;

b) la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi a favore delle attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali, ivi comprese le attività relative agli enti non commerciali, ai soggetti pubblici e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico o sindacale, e di servizi, inclusi i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, aventi sede o unità produttive nei comuni interessati dalla crisi sismica che abbiano subito gravi danni a scorte e beni mobili strumentali all'attività di loro proprietà. La concessione di contributi a vantaggio delle imprese casearie danneggiate dagli eventi sismici è valutata dall'autorità competente entro il 31 dicembre 2014; il principio di certezza e di oggettiva determinabilità del contributo si considera rispettato se il contributo medesimo è conosciuto entro il 31 dicembre 2014;

b-bis) la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori di cui all'art. 1, comma 1, del presente decreto».

4.5 La lettera che qui rileva ai fini dell'incidente di costituzionalità (*b-bis*) risulta essere stata inserita in sede di conversione in legge del decreto-legge.

4.6 Il provvedimento impugnato, ed i provvedimenti prodromici collegati, con particolare riguardo alle ordinanze n. 13 del 20 febbraio 2013 e n. 27 del 30 luglio 2013 emesse dal Presidente della Regione Lombardia, nella sua qualità di Commissario delegato per l'emergenza sisma del 20 e 29 maggio 2012 (decreto legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012), così come l'intero comportamento dell'Organo Commissariale, risultano adottati *in parte qua* sulla scorta della disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*) cit., dando vita ad una possibile violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 3, in termini di disparità di trattamento di situazioni analoghe, e 41 della Carta costituzionale nella parte in cui sancisce la libertà economica e la libera concorrenza tra imprese, e ciò a prescindere dai procedimenti di certificazione.

4.6.1 L'applicazione della disciplina in contestazione, infatti, comporta una differente modalità di trattamento nella liquidazione dei danni tra produttori nella stessa area geografica di formaggio DOP e non DOP, pur dinanzi alla medesima origine dei danni patiti (una calamità naturale, il sisma, che ha colpito egualmente l'intero territorio coinvolto) ed alla potenziale identità dei danni stessi, nonché all'esistenza di caratteristiche di lavorazione e stagionatura «simili» (come si legge in sentenza e come non è contestato tra le parti).

4.6.2 Infatti, se per un verso la situazione oggetto di disciplina è analoga per tutte le imprese coinvolte (nella specie, ad esempio, quelle agricole produttive di formaggi), in quanto derivante da un terremoto (lo stesso) e dai conseguenti danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, per un altro verso la relativa



contribuzione statale è assegnata - diversamente dai danni a scorte e beni mobili strumentali all'attività (di cui alla già ricordata lettera b dello stesso art. 3, comma 1 cit.) - alle sole imprese che si occupano di prodotti D.O.P. e I.G.P.

4.6.3 Infatti, a fronte dell'identità dell'origine e della conseguente tipologia di danni, la natura di maggior pregio del prodotto, se pure potrebbe comportare un danno quantitativamente diverso, non sembra possa comportare che solo i danni patiti dalle aziende D.O.P. e I.G.P. siano meritevoli di contribuzione *in parte qua*.

4.6.4 In definitiva, se potrà variare il *quantum* del danno (e quindi della contribuzione), appare contrario ai principi di cui alle norme costituzionali richiamate (articoli 3 e 41) il differenziare l'*an* della spettanza contribuzione.

4.6.5 Sul punto della spettanza del contributo, in termini di *an* dello stesso, infatti, emerge una violazione del parametro fondamentale per cui l'omogeneità di situazioni - azienda agricola produttiva di formaggi, sita in ambito colpito da calamità naturale e che abbia subito danni economici ai prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, le cui caratteristiche di lavorazione siano definibili come «simili» - dovrebbe essere soggetta ad identità di disciplina. Ciò in particolare laddove, come nel caso di specie, la contribuzione non abbia finalità incentivanti bensì di ristoro e sia diretta ad aziende produttive, colpite dallo stesso evento calamitoso, operanti nel medesimo generale mercato produttivo e differenziate dalla sola qualità del prodotto; quest'ultima ben può giustificare una diversa trattazione del *quantum* spettante, laddove si dimostri un danno economico più rilevante per il diverso valore dei prodotti interessati.

4.6.6 La norma in contestazione, di cui alla predetta lettera b-*bis*), in termini di *an* della spettanza si risolve pertanto in una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni all'apparenza omogenee (*cf.* in termini Corte costituzionale 16 giugno 2006, n. 234).

4.6.7 In proposito, appare pienamente coerente ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza, che, se gli «eventi calamitosi» giustificano, secondo il legislatore, la spettanza di un contributo per il ristoro ovvero l'indennizzo di danni economici subiti dai prodotti in corso di maturazione o di stoccaggio, la medesima *ratio* deve operare anche al fine di consentire la contribuzione a tutte le aziende dell'area colpite dal sisma e che dimostrino di aver subito analogo danno.

4.6.8 La differente qualità del singolo prodotto, se può giustificare un *quantum* di somma più elevato in ragione del maggior danno dimostrato, non può divenire parametro di spettanza o meno del medesimo contributo.

4.7 La rilevata irragionevolezza e disparità del contributo previsto dalla norma censurata pare tradursi ulteriormente nella violazione dell'art. 41 della Costituzione (*cf.* ad es. Corte costituzionale 25 luglio 2022, n. 186).

4.7.1 Infatti, l'assegnazione di un aiuto finanziario a destinatari limitati e in sostanza predeterminati, pone un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato; nella specie, nel mercato della produzione agricola della stessa zona colpita dall'evento calamitoso sismico; l'impresa beneficiaria risulta avvantaggiata, rispetto a chi ha subito identici danni.

4.8 In termini generali, secondo la giurisprudenza costituzionale, se disposizioni legislative di tal fatta (quale quella in contestazione, non a caso aggiunta in sede di conversione e tale da riguardare in definitiva soggetti specifici) non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (*cf.* ad es. sentenze n. 116 del 2020, e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (*cf.* ad es. sentenze n. 270 del 2010 e n. 49 del 2021).

4.7.2 Il sindacato costituzionale non si arresta, infatti, alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una «ragion sufficiente», che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento o comunque posta a vantaggio di determinati soggetti individuabili, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti.

4.7.3 Nel caso di specie, la scelta di differenziare in radice la contribuzione dei danni predetti in favore di una sola tipologia di aziende pare dar luogo ad una scelta irragionevole e sproporzionata, in quanto l'eventuale maggior pregio delle produzioni indicate può essere proporzionalmente tutelato in termini adeguati di quantificazione del contributo per il maggior danno patito.

4.7.4 In proposito, la giurisprudenza costituzionale ravvisa nella proporzionalità del trattamento giuridico uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza, ritenendo che la stessa vada apprezzata tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita.



Ciò a maggior ragione assume rilievo rispetto ai danni patiti per un grave evento calamitoso, quale quello sismico che ha colpito le popolazioni ed i territori delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.

4.8 Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis) decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, nella parte in cui limita la spettanza del contributo straordinario, preordinato al risarcimento dei danni economici subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ad una sola tipologia di aziende.

5. Statuizioni finali.

5.1 Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis) decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012, illustrate nel corpo della presente ordinanza.

5.2 Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

5.3 Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

5.4 Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis) decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 convertito in legge n. 122 del 1° agosto 2012, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3 e 41 della Costituzione;*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, 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;*

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

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

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, estensore;

Giovanni Gallone, consigliere;

Roberta Ravasio, consigliere.

Il Presidente: SIMONETTI

L'estensore: PONTE



N. 27

Ordinanza del 27 gennaio 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di F. R.

Reati e pene – Rapina impropria – Requisiti per la consumazione del reato – Denunciata previsione che il reato si consuma «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l'impossessamento».

– Codice penale, art. 628, secondo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di R. F., nato a ... il ... elettiv. domiciliato presso l'avv. Gianluca Gambogi del Foro di Firenze (elezione e avvisi *ex art.* 161 del codice di procedura penale nel verbale CC del 3 luglio 2024) difeso di fiducia dall'avv. Gianluca Gambogi del Foro di Firenze (nomina nel verbale CC del 3 luglio 2024) imputato del seguente reato:

art. 628, comma 2 del codice penale perché, immediatamente dopo aver sottratto dai banconi espositivi del supermercato ad insegna E... di via ... alcuni prodotti alimentari per un valore complessivo pari ad euro 51,96, averli occultati all'interno del proprio zaino ed essersi allontanato varcando la c.d. «uscita senza acquisti», per assicurarsi il possesso della merce sottratta adoperava violenza nei confronti dapprima dell'addetto alla vigilanza D. S. A. e poi anche del direttore Z. A. i quali erano intervenuti nei pressi dell'uscita del supermercato per fermarlo, sottoporlo a controllo e recuperare l'eventuale refurtiva, con violenza consistita nello spintonare energicamente il direttore del supermercato Z. A. e, soprattutto, nel colpire ripetutamente l'addetto alla vigilanza D. S. A. che cercava di trattenerlo con ripetuti pugni attingendolo alle braccia, così da cagionare a quest'ultimo lesioni personali consistite in «trauma contusivo-distorsivo dell'avambraccio sinistro».

Fatti commessi a ... il ...

Sentite le parti;

Premesso che:

R. F. era tratto in arresto in data ... per il reato di rapina impropria ai sensi dell'art. 628, comma 2 del codice penale;

il pubblico ministero con decreto del 4 luglio 2024 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo con l'imputazione sopra riportata;

all'udienza del 4 luglio 2024 il giudice convalidava l'arresto (non applicava alcuna misura cautelare) e disponeva procedersi con il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa;

all'udienza del 9 dicembre 2024 il processo era rinviato in funzione della presentazione di una richiesta *ex art.* 444 del codice di procedura penale (la richiesta già presentata e il consenso del pubblico ministero non erano perfettamente collimanti);

all'udienza odierna la difesa si riportava alla nuova richiesta di definizione del procedimento *ex art.* 444 del codice di procedura penale già depositata (a firma dello stesso imputato); in particolare, previa prova del risarcimento corrisposto alla persona offesa D. S. e alla società e delle lettere di scuse inviate dall'imputato, chiedeva applicarsi la pena finale di anni uno e mesi otto di reclusione ed euro 500 di multa, così determinata (pena base anni cinque ed euro 1.600, ridotta per le attenuanti generiche ad anni tre e mesi sei ed euro 1.125, ridotta *ex art.* 62 n. 6 c.p. ad anni due e mesi quattro ed euro 750, ridotta per il rito alla citata pena finale); richiesta condizionata alla sostituzione della pena detentiva sopra indicata coi lavori di pubblica utilità; il pubblico ministero di udienza si riportava al consenso già espresso dal pubblico ministero titolare;

Rilevato che:

A) in base agli atti d'indagine il prevenuto in data ..., presso un supermercato E... di ..., dopo avere prelevato alcuni generi alimentari (del valore complessivo di circa 50 euro) e nascosto gli stessi nel proprio zaino, guadagnava l'uscita senza pagare alcunché. L'intera scena era osservata dal vigilante D. S. A., che dopo la barriera casse si qualificava e lo fermava; a quel punto il prevenuto cercava di scappare e colpiva ripetutamente al braccio il vigilante, salvo poi essere fermato da altri dipendenti del supermercato (in tale contesto egli spingeva il direttore). Intervenivano sul



posto i Carabinieri che identificavano il prevenuto. D. S. si recava al pronto soccorso dove gli veniva diagnosticato un trauma contusivo-distorsivo con prognosi di giorni due;

B) il prevenuto in sede d'interrogatorio si è avvalso della facoltà di non rispondere; in sede di dichiarazioni spontanee si è però dichiarato dispiaciuto per l'accaduto, affermando di avere reagito al controllo, cercando di sottrarsi, per la vergogna provata;

C) le citate risultanze consentono di escludere la sussistenza di una delle cause di non punibilità previste dall'art. 129 del codice di procedura penale per l'imputato;

D) questo giudice è chiamato a valutare anche la correttezza della qualificazione giuridica dei fatti;

E) per poter addivenire a questo riguardo ad una corretta decisione — in particolare in ordine all'intervenuta consumazione del reato di rapina impropria o piuttosto al suo arresto al livello di fattispecie tentata — appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale nella parte in cui richiede che la condotta sia tenuta «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l'impossessamento»;

Ciò premesso,

OSSERVA

1. Rilevanza della questione

1.1 L'art. 628, comma 2 del codice penale incrimina la condotta di «chi adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità», prevedendo per tale reato (c.d. rapina impropria) lo stesso trattamento sanzionatorio previsto per la c.d. rapina propria di cui all'art. 628, comma 1 del codice penale.

1.2 In base alla citata lettera della norma, perché il reato si consumi è sufficiente che dopo la sottrazione del bene il soggetto ponga in essere la condotta violenta o minatoria, mentre non è necessario il conseguimento del possesso del bene stesso, né quale presupposto della condotta, né quale dato successivo.

La citata soluzione interpretativa è fatta propria anche dalla giurisprudenza di legittimità consolidata, che afferma che «A differenza della rapina propria ex art. 628, comma 1 del codice penale, per la cui consumazione — come per il furto — è necessaria la verifica dell'evento dell'impossessamento della cosa mobile altrui, per la consumazione della rapina impropria è invece sufficiente il solo perfezionamento della sottrazione [...] poiché il comma secondo dell'art. 628 del codice penale fa riferimento alla sola sottrazione e non anche all'impossessamento, deve ritenersi che il delitto di rapina impropria si perfeziona anche se il reo usi violenza dopo la mera apprensione del bene, senza il conseguimento, sia pure per breve tempo, della disponibilità autonoma dello stesso. È configurabile, invece, il tentativo di rapina impropria nel caso in cui l'agente, dopo aver compiuto atti idonei alla sottrazione della cosa altrui, non portati a compimento per cause indipendenti dalla propria volontà, adoperi violenza o minaccia per assicurarsi l'impunità» (così Cass. Sez. 2, Sentenza n. 15584 del 12 febbraio 2021 Rv. 281117-01 in un caso in cui la Corte ha ritenuto immune da censure la condanna per rapina impropria consumata di due soggetti che avevano sottratto altrettanti trapani da un esercizio commerciale, usciti dal quale avevano usato violenza nei confronti degli addetti alla vigilanza, che li avevano tenuti sotto controllo, al fine di assicurarsi la fuga ed il possesso dei trapani; nello stesso senso, tra le tante, Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1790 del 2025 e Cass. Sez. 7, ordinanza n. 44207 del 2024).

Quanto poi alla configurazione della «sottrazione» la stessa è «da intendersi come mera apprensione del bene, senza il conseguimento, sia pure per un breve spazio temporale, della disponibilità autonoma dello stesso [...] per la sua sussistenza non assume rilievo in senso contrario il controllo del personale di vigilanza, siccome idoneo ad eventualmente impedire soltanto la successiva acquisizione di un'autonoma disponibilità della cosa stessa» (così Sez. 2, Sentenza n. 40276 del 2024; nello stesso senso la già citata Cass. Sez. 2, Sentenza n. 15584 del 12 febbraio 2021).

1.3 In base alla lettera della norma e al diritto vivente quale promana dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, nel caso in esame il delitto di rapina si sarebbe dunque perfezionato, per cui sarebbe corretta la qualificazione giuridica data ai fatti dalle parti nell'istanza ex art. 444 del codice di procedura penale: in base agli atti l'imputato ha commesso la violenza contro il vigilante dopo avere sottratto i citati generi alimentari dal supermercato (era fermato immediatamente dopo l'uscita).

1.4 Ove viceversa la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nel senso qui auspicato — e quindi ove all'espressione «immediatamente dopo la sottrazione» fosse sostituita l'espressione «immediatamente dopo l'impos-



sessamento» — la qualificazione giuridica non sarebbe corretta e quindi questo giudice dovrebbe respingere l'istanza di applicazione pena come formulata.

Infatti, posto che l'apprensione dei beni da parte dell'imputato era stata compiutamente osservata dal personale di vigilanza del supermercato, che poteva in ogni momento intervenire, i citati beni non sono usciti dalla sfera di controllo dell'avente diritto; l'imputato non ne ha conseguito, neppure in via temporanea, una disponibilità autonoma. Detto altrimenti, al momento della condotta violenta, non vi era stato alcun impossessamento — neppure temporaneo — dei citati beni, ma soltanto una serie di atti idonei all'impossessamento della merce, non portati a compimento per l'intervento del citato vigilante. La rapina impropria si sarebbe dunque fermata al livello di tentativo.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale nella parte in cui richiede che la condotta di violenza o minaccia sia posta in essere «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l'impossessamento» del bene, per violazione dell'art. 3 della Costituzione e in particolare in relazione alla diversa disciplina dettata per la rapina impropria rispetto al delitto di rapina propria di cui all'art. 628, comma 1 del codice penale (che incrimina la condotta di chi «per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impodessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene»).

2.2 La Corte costituzionale negli ultimi anni si è più volte occupata del reato di rapina impropria e dei relativi rapporti con il reato di rapina propria.

2.2.1 In particolare, con la sentenza n. 190 del 2020 la Corte ha ritenuto legittima la parificazione del trattamento sanzionatorio nelle due ipotesi di rapina, propria e impropria, di cui ha sottolineato le analogie («il tratto qualificante delle previsioni confluite nell'art. 628 del codice penale è dato dal ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto — di tempo e di luogo — di una aggressione patrimoniale, e proprio questo vale a giustificare la costruzione di un reato complesso, di cui sono elementi costitutivi (o circostanze aggravanti) più fatti che costituirebbero reato per sé stessi (art. 84 del codice penale)»); dopo aver riconosciuto che, «nelle due forme di rapina, non è perfetta, al di là della sequenza diversamente ordinata, la sovrapposizione tra gli elementi costitutivi del reato», la Corte ha rilevato che in ragione della «fondamentale *ratio* del delitto di rapina (anche nella forma impropria) quale reato complesso, si comprende come il legislatore non abbia assegnato rilievo, sul piano dei valori edittali di pena, all'elemento differenziale costituito dalla mancata instaurazione di una situazione possessoria in capo all'agente: elemento che nulla sottrae al nucleo comune ed essenziale delle forme di aggressione patrimoniale mediante violenza o minaccia».

2.2.2 Tali concetti erano poi ribaditi dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 111 del 2021 e con la sentenza n. 260 del 2022.

2.2.3 Con la più recente sentenza n. 86 del 2024, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, comma 2 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità, la Corte costituzionale ha ulteriormente «rimarcato l'omogeneità strutturale delle varie forme di rapina, che sono tutte aggressioni contestuali alla persona e al patrimonio, astrette in un reato complesso»; atteso che anche la rapina propria condivide, come la rapina impropria e l'estorsione, i profili che avevano giustificato il citato giudizio d'illegittimità, la Corte ha esteso in via consequenziale la pronuncia d'illegittimità costituzionale all'art. 628, comma 1 del codice penale.

2.3 Se dunque le due norme incriminatrici — che delincono i delitti di rapina propria e rapina impropria — condividono la stessa *ratio* fondamentale di sanzionare più severamente la contestuale aggressione al patrimonio e alla persona, non pare ragionevole la diversa disciplina dettata in relazione al momento di consumazione del reato.

Nel delitto di rapina propria il reato si perfeziona solo a condizione che l'autore della condotta consegua il dominio esclusivo del bene, sia pur in via temporanea, restando la fattispecie al livello del tentativo ove il soggetto non sia riuscito a conseguire il possesso neppure in via temporanea. Tale è la struttura della fattispecie, se pur — in considerazione del già intervenuto impiego di violenza o minaccia — può in concreto essere più difficoltosa la distinzione tra sottrazione e impossessamento.

In analoga situazione, a sequenza invertita, la rapina impropria è invece già consumata ove la condotta violenta sia tenuta dopo la semplice sottrazione del bene, senza che sia necessario l'impossessamento.

2.4 Se la *ratio* è quella di punire la contestuale aggressione a patrimonio e persona, non si vede perché — con riguardo all'ipotesi in cui la lesione del possesso altrui non si sia compiutamente verificata — nell'un caso (rapina propria) il reato sia solo tentato e nell'altro (rapina impropria) il reato sia invece consumato. Con tutte le rilevanti conseguenze che ne derivano in termini di trattamento sanzionatorio.

2.5 All'auspicata soluzione non pare opporsi la circostanza che in una delle forme di rapina impropria l'agente operi al fine specifico di assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa. Sarebbe infatti possibile richiedere per la con-



sumazione del reato l'impossessamento del bene, potendo il citato dolo specifico avere ad oggetto il consolidamento del possesso.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata all'art. 3 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale (la disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza di legittimità in conformità al citato dato letterale).

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e successivi, legge n. 87/1953;

Ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale nella parte in cui prevede «immediatamente dopo la sottrazione» anziché «immediatamente dopo l'impossessamento»;

Per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda 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.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 27 gennaio 2025

Il giudice: ATTINÀ

25C00039

N. 28

*Ordinanza del 22 gennaio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da F.G. G. contro il Ministero dell'interno*

Polizia - Polizia di Stato - Concorso pubblico per la nomina a vice ispettore - Previsione che fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione a tale concorso.

– Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), art. 27-bis, comma 2.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE PRIMA QUATER

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5517 del 2022, proposto da F. G. G. e D. M., rappresentati e difesi dall'avvocato Alessio Giaquinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero dell'interno, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento:

a) del decreto del Capo della Polizia del 16 marzo 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 4ª Serie speciale «Concorsi ed esami», n. 23 del 22 marzo 2022, con cui è stato bandito il concorso pubblico, per esami, per la copertura di mille allievi vice ispettori della Polizia di Stato, nella parte in cui, all'art. 3, prevedendo l'innalzamento di età fino a trentatré anni per gli impiegati dell'amministrazione civile dell'interno, non prevede il medesimo innalzamento di età per gli impiegati del Dipartimento della pubblica sicurezza, subordinandone la partecipazione al raggiungimento di tre anni di anzianità di servizio;

b) del decreto del Ministero dell'interno, 13 luglio 2018, n. 103, nella parte in cui, all'art. 3, commi 2 e 3, discrimina gli impiegati del Ministero dell'interno Dipartimento della pubblica sicurezza, rispetto agli impiegati del Ministero dell'Interno – Dipartimento dell'amministrazione civile, obbligando i primi, irragionevolmente, a maturare tre anni di anzianità di servizio indipendentemente dall'età anagrafica, discriminandoli rispetto ai secondi che possono partecipare fino a trentatré anni di età senza aver maturato alcuna anzianità di servizio;

c) di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ivi espressamente incluso, anche sconosciuto ai ricorrenti, lesivo degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi dei medesimi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2024 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Si premette, in punto di fatto, che il sig. G. ed il sig. M., entrambi agenti della Polizia di Stato in servizio dal 28 novembre 2021, hanno presentato domanda di partecipazione al concorso pubblico, per esami, per l'assunzione di mille allievi vice ispettori della Polizia di Stato, aperto ai cittadini italiani, indetto con decreto del Capo della Polizia del 16 marzo 2022, nonostante non fossero in possesso del requisito previsto dalla clausola del bando (art. 3, comma 1, lettera d), riproduttiva delle prescrizioni contenute nell'art. 2 del decreto ministeriale 13 luglio 2018, n. 103, e dell'art. 27-bis del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, che, in deroga al limite d'età fissato in via generale per tutti i candidati («non aver compiuto il 28° anno di età»), ammette alla selezione il personale appartenente alla Polizia di Stato «con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del presente bando» e stabilisce un diverso limite di età («trentatré anni») per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, avendo entrambi già superato il 28° anno di età ma non ancora maturato tre anni di anzianità di servizio.

2. I ricorrenti hanno, pertanto, adito questo Tribunale al fine di contestare il requisito di anzianità richiesto per il personale già appartenente alla Polizia di Stato per contrasto con l'art. 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con la direttiva 2000/78/CE e con gli articoli 21 della Carta di Nizza e 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - T.F.U.E., ritenuto «ingiustificato e discriminatorio» se confrontato con i diversi requisiti di accesso del personale civile del medesimo Dicastero, al quale si concede un limite di età più alto (trentatré anni) ma non si richiede nessun periodo minimo di servizio. I ricorrenti denunciano, quindi, l'irragionevolezza della previsione siccome idonea a determinare un'arbitraria disparità di trattamento tra funzionari incardinati nello stesso Ministero, avvantaggiando, tramite un innalzamento del limite di età e la mancanza di qualsiasi requisito di anzianità, i funzionari civili e penalizzando, invece, senza alcuna ragione gli operatori della Polizia di Stato, ai quali è richiesta un'anzianità minima, pur svolgendo funzioni innegabilmente più affini a quelle tipiche della qualifica messa a concorso; concludono chiedendo a questo giudice, previa concessione di misure cautelari anche inaudita altera parte, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, quale norma di rango primario



dal quale è mutuata la disciplina del bando, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 14 C.E.D.U., ovvero, in alternativa, di procedere con un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art. 267 T.F.U.E.* per verificare se la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, l'art. 3 del T.U.E., l'art. 10 del T.F.U.E. e l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ostino alla normativa contenuta nel citato art. 27-*bis*, ovvero, in subordine, di disapplicare la normativa interna in contrasto con i principi eurounitari desumibili dalle predette norme.

3. Il Ministero dell'interno ha depositato, in ottemperanza al decreto monocratico del 21 maggio 2022, n. 3221, in data 11 giugno 2022, una relazione del Servizio contenzioso e affari legali della Polizia di Stato, che eccepisce, innanzitutto, la natura regolamentare delle norme sui limiti d'età validi per i funzionari civili, contenute nel decreto ministeriale n. 103/2018, al quale rinvia l'art. 27-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, con conseguente insussistenza dei presupposti per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia dell'Unione europea; nel merito, sostiene l'infondatezza delle censure articolate dai ricorrenti, in quanto la richiesta dell'anzianità minima di tre anni per il personale della Polizia di Stato, quale «periodo minimo e congruo» per il consolidamento di quella professionalità e quell'esperienza necessarie allo svolgimento delle funzioni dell'ispettore, comunque implicanti un grado di responsabilità più elevato rispetto a quello proprio degli agenti, sarebbe «compensata» dall'assenza di limiti di età, dal beneficio della riserva di un sesto dei posti messi a concorso e dall'esenzione dalle prove di efficienza fisica, mentre i funzionari civili soggiacerebbero comunque ad un limite di età, seppure più alto di quello contemplato in via generale, ed alle prove di idoneità fisica «non avendo mai svolto funzioni di carattere operativo», in linea con gli approdi della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità di requisiti di accesso «...che non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole (cfr. Corte costituzionale, 21 dicembre 2020, n. 275 e 30 dicembre 1997, n. 466)».

4. Con ordinanza cautelare del 20 giugno 2022, n. 3911, questo Tribunale ha accolto la domanda cautelare ammettendo con riserva i ricorrenti alla procedura selettiva, sulla base del *periculum in mora*, e riservandosi di approfondire, in sede di merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

5. In data 25 novembre 2022 il sig. G. ha documentato il superamento della prova preselettiva mentre l'altro ricorrente ha dedotto di non essersi presentato alle prove e di non avere più interesse al giudizio.

6. La discussione del merito è stata più volte rinviata in attesa di conoscere l'esito delle ulteriori prove sostenute dal sig. G.

7. In vista dell'udienza pubblica del 19 novembre 2024, le parti hanno depositato memorie:

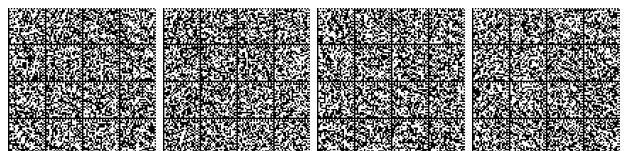
il Ministero dell'interno, in data 7 ottobre 2024, per difendere la correttezza delle scelte effettuate dal legislatore in *subiecta materia*, mediante il richiamo ad alcune pronunce del giudice eurounitario sulla legittimità di limiti d'età per l'accesso a funzioni «che richiedono lo svolgimento di attività operative ed esecutive e, quindi, non meramente amministrative», allo scopo di «salvaguardare e garantire l'operatività ed il buon andamento dei servizi di polizia», e alle finalità sottese al complessivo abbassamento dei limiti di età per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato operato con il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, in attuazione della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124, e coerentemente con la «specificità» dei compiti assolti dalla Polizia di Stato, riconosciuta dall'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, nonché con le indicazioni fornite dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere n. 915 sullo schema del decreto legislativo n. 95/2017, reso nell'adunanza del 12 aprile 2017;

il sig. G. , in data 10 ottobre 2024, per comprovare l'esito positivo degli accertamenti attitudinali ai quali è stato sottoposto, in seno al concorso qui di interesse, in data _____ e, nell'ambito di altro concorso per l'assunzione di centosessantasette vice ispettori tecnici (specialità cibernetica), in data _____ ;

il sig. G. , in data 18 ottobre 2024, per segnalare di aver superato anche la prova orale, nonché per sviluppare ulteriormente gli argomenti a sostegno dell'illegittimità della norma, evidenziando:

i) la peculiarità del caso in discussione, «poiché i ricorrenti si sono paradossalmente trovati in una fascia di età e di anzianità di servizio che gli ha impedito di partecipare tanto come «esterni» quanto come «interni»: nel primo caso perché avevano superato i ventotto anni, nel secondo perché non avevano ancora maturato i tre anni di anzianità di servizio»;

ii) la non pertinenza delle difese erariali, che, insistendo sui motivi di legittimità dell'abbassamento dei limiti di età per l'ingresso nella Polizia di Stato, confermerebbero l'irragionevolezza del requisito dell'anzianità di servizio richiesto agli appartenenti al ruolo degli agenti, che si oppone alla partecipazione dei più giovani, consentendo, invece, quella di colleghi vicini all'età pensionabile;



iii) la mancata previsione di un analogo requisito di anzianità per il personale interno nei concorsi per commissario della Polizia di Stato da parte dell'art. 3 del decreto ministeriale n. 103/2018, che stabilisce unicamente un innalzamento del limite di età da trenta a quaranta anni;

iv) l'incongruenza rispetto all'art. 19 del bando di concorso, secondo il quale l'appartenenza alla Polizia di Stato, che, ai fini dell'ammissione, diventa rilevante solo dopo tre anni di servizio, costituisce, invece, titolo preferenziale in caso di parità di merito indipendentemente da un'anzianità minima;

il Ministero dell'interno, in data 15 novembre 2024, per confermare che il ricorrente è risultato idoneo alla prova orale e comunicare la mancata pubblicazione, a quella data, della graduatoria finale di merito.

8. All'udienza pubblica del 19 novembre 2024, la causa è passata in decisione.

9. Il Collegio dà atto che il sig. M. ha perso interesse alla definizione del merito del giudizio e che permane, invece, l'interesse del sig. G. all'annullamento della clausola del bando contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera d), nella parte in cui prescrive che «[s]i prescinde dal limite d'età per il personale appartenente alla Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del presente bando», riproducendo, *in parte qua*, quanto disposto dall'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, a mente del quale «Al concorso [pubblico per la nomina a vice ispettore] sono altresì ammessi a partecipare, con riserva di un sesto dei posti disponibili, gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando che indice il concorso, in possesso dei prescritti requisiti ad eccezione del limite di età», che è norma di rango primario, in quanto inserita dall'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53, all'interno del testo unico delle disposizioni sull'ordinamento della Polizia di Stato, adottato con decreto del Presidente della Repubblica con «valore di legge ordinaria», ai sensi dell'art. 36, comma 1, della legge 1° aprile 1981, n. 121.

10. Accertato che l'esclusione del ricorrente riposa su una norma di rango legislativo, di cui viene prospettata la contrarietà tanto al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione quanto al principio di non discriminazione di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questo giudice ritiene che vada scrutinata con priorità la compatibilità dell'art. 27-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 con la Costituzione, in linea con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, laddove «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana... le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (Corte cost., sentenza 14 dicembre 2017, n. 269).

11. Ciò posto, appaiono rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 per contrasto con gli articoli 3, 51, comma 1, e 97, comma 4, della Costituzione.

11.1. Ricorre, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della norma primaria contestata, in quanto:

sia la norma regolamentare - l'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale n. 103/2018 - sia quella dell'atto amministrativo generale impugnato - l'art. 3, comma 1, lettera d), del bando di concorso - mutuano pedissequamente il requisito per la partecipazione al concorso per vice ispettori della Polizia di Stato previsto per gli «interni» - l'anzianità di servizio almeno triennale nell'amministrazione - dall'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 335/1982, del quale, considerata l'univoca formulazione letterale, che subordina testualmente la partecipazione al concorso da parte degli appartenenti alla Polizia di Stato al possesso di uno specifico requisito («...almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando che indice il concorso...»), non è possibile fare applicazione in senso conforme al dettato costituzionale (Corte cost., sentenza 22 ottobre 1996, n. 356);

il sig. G., in servizio nella Polizia di Stato dal 28 novembre 2021, era, alla data di pubblicazione del bando (22 marzo 2022), sprovvisto del requisito dell'anzianità, dalla rimozione del quale dipende il suo inserimento a pieno titolo e «senza riserva» in graduatoria, avendo egli superato con successo tutte le prove concorsuali alle quali è stato ammesso da questo giudice con l'ordinanza cautelare n. 3911/2022.

11.2. In secondo luogo, il conflitto dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 con il principio di uguaglianza e quello del pubblico concorso, radicati negli articoli 3, 51, comma 1, e 97,



comma 4, della Costituzione si presenta, ad avviso di questo Collegio, «non manifestamente infondato», ai sensi del medesimo art. 23 della legge n. 87/1953.

La disposizione, nella parte in cui limita la partecipazione degli appartenenti alla Polizia di Stato al concorso pubblico per vice ispettori, esigendo la maturazione di una anzianità «minima» di servizio di tre anni, sembra, infatti, imporre al personale interno all'amministrazione della pubblica sicurezza il rispetto di una condizione di accesso alla procedura concorsuale discriminatoria rispetto ai candidati che provengono dai ruoli civili del medesimo Dicastero, non necessaria alle finalità della selezione e non giustificata da apprezzabili ragioni di tutela di contrapposti interessi di rango pari a quello all'evidenza sacrificato, costituito dall'esigenza di garantire la massima partecipazione possibile ai concorsi pubblici.

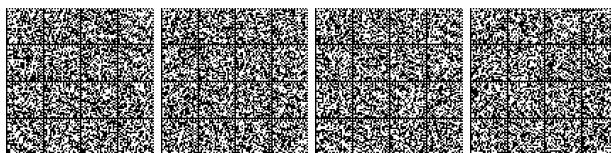
La giurisprudenza costituzionale ha, in proposito, affermato che «il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di «condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e sia subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta (sentenza n. 113 del 2017, punto 2.3 del Considerato in diritto; in precedenza, sentenze n. 167 del 2013 e n. 310, n. 189 e n. 52 del 2011)... La valorizzazione di esperienze lavorative maturate nel tempo, se - come si è ricordato - può giustificare, al ricorrere di specifiche condizioni, il consolidamento delle stesse in deroga al principio del pubblico concorso, può, a maggior ragione, incidere sulla determinazione dei requisiti di ammissione al concorso, rimessa all'ampia discrezionalità del legislatore...[purché nel] rispetto del «limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.» (così sentenza n. 51 del 1994, punto 2 del Considerato in diritto; analogamente, sentenze n. 99 del 1998 e n. 136 del 2004).» (Corte cost., sentenza 21 dicembre 2020, n. 275).

I requisiti di partecipazione hanno la finalità di orientare la selezione verso le professionalità ritenute maggiormente confacenti alle esigenze dell'amministrazione procedente mediante «sbarramenti» che restringono ex ante la platea dei possibili candidati, comprimendo, in ogni caso, le potenzialità del concorso pubblico, che, «[i]n diretta attuazione degli articoli 3 e 51 Cost.,... consente... ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del Governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (sentenza n. 453 del 1990)» (Corte cost., sentenza 4 novembre 2009, n. 293).

Tanto premesso in termini generali, è ora possibile esaminare i diversi profili di illegittimità rilevati a carico dell'art. 27-bis, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

11.2.1. Innanzitutto, l'introduzione del requisito costituito dal raggiungimento di un'anzianità minima di servizio per la partecipazione anche all'aliquota di posti non riservata agli appartenenti alla Polizia di Stato di cui all'art. 1, comma 2, del bando di concorso, quale «filtro» idoneo a «ritardare» qualsiasi forma di accesso del personale interno al ruolo degli ispettori, appare idoneo a violare il principio di ragionevolezza intrinseca, in quanto, contraddicendo l'obiettivo del reclutamento dei più giovani per l'esercizio delle funzioni, comunque operative, degli ispettori della Polizia di Stato, pure perseguito da altre disposizioni volte a favorire proprio l'innesto nelle amministrazioni preposte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica di forza-lavoro particolarmente efficiente dal punto di vista fisico, «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua ratio» (Corte cost., sentenza 10-20 febbraio 1997, n. 43).

Più volte la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità della scelta legislativa di stabilire limiti di età per l'accesso a determinate professioni, precisando che «la garanzia del diritto al lavoro non deve essere intesa nel senso che non consenta al legislatore ordinario di regolarne l'esercizio (sentenze n. 61 del 1996 e n. 54 del 1977), e ciò vale anche per i limiti di età, soprattutto quando la norma si riferisce a requisiti attitudinali richiesti da particolari rapporti di



lavoro caratterizzati dalla natura del servizio da prestare e da oggettive necessità del tipo di azienda (sia pubblica che privata)» (Corte cost., sentenza 24 maggio 2000, n. 160).

L'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, che disciplina le funzioni degli ispettori della Polizia di Stato e pure abilita tale qualifica all'esercizio di forme di coordinamento e di direzione dei servizi di polizia, esordisce, tuttavia, specificando che «[a]l personale del ruolo degli ispettori sono attribuite le qualifiche di agente di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria» (co. 1), e che «[i]n relazione alla professionalità e alle attitudini possedute, gli appartenenti al ruolo degli ispettori svolgono compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di polizia giudiziaria, con particolare riguardo all'attività investigativa» (co. 3), così delineando una figura chiamata, in ragione del possesso della qualifica di «agente di pubblica sicurezza» di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ad interventi che implicano inevitabilmente prestanza e vigore fisico.

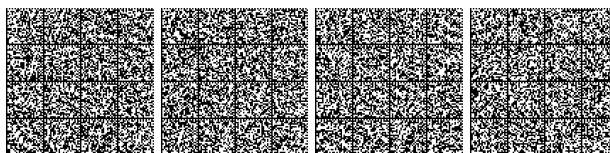
In tal senso, del resto, si spiega la previsione del generale limite di età di ventotto anni per la partecipazione al concorso ad opera dell'art. 27-bis, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 335/1982, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, e la contestuale fissazione da parte dell'art. 2, comma 3, del decreto ministeriale n. 103/2018 di un limite massimo di trentatré anni per il personale proveniente dai ruoli civili del Ministero dell'Interno, coerentemente con le finalità di abbassamento dei limiti di età per l'ingresso nelle Forze di Polizia che il legislatore ha, più volte, in tempi recenti, dimostrato di voler attuare (vds., oltre alle disposizioni in materia di «riordino delle carriere» adottate nell'esercizio della delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, più di recente, l'art. 6, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 119).

La pretesa anzianità «minima» per la partecipazione al concorso nei confronti degli appartenenti alla Polizia di Stato evidenzia, pertanto, la presenza di un elemento di incoerenza nella legislazione sul reclutamento nelle Forze di Polizia, tesa, invece, nel suo complesso, a promuovere un ricambio generazionale all'interno di tali amministrazioni, ancorché ciò si verifichi per effetto del transito di unità di personale alla qualifica superiore messa a concorso, come nel caso di superamento della selezione da parte di un soggetto già inserito nei ruoli di grado inferiore della medesima amministrazione.

11.2.2. Sotto altro e diverso profilo, la disposizione in parola appare determinare, altresì, disparità di trattamento e conseguente violazione del principio di uguaglianza tra gli appartenenti all'amministrazione della pubblica sicurezza interessati ad accedere al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato e altri candidati al medesimo concorso o a concorsi consimili, che possono assurgere a *tertium comparationis*.

In primo luogo, la denunciata disparità si realizza rispetto agli appartenenti ai ruoli civili del Ministero dell'interno, ai quali è concesso, in armonia con l'ordinamento normativo, di partecipare al concorso per ispettori della Polizia di Stato fino a trentatré anni, senza alcuna pregressa esperienza nell'amministrazione della pubblica sicurezza.

La tesi dell'amministrazione resistente, secondo la quale per tale categoria di candidati «a controbilanciare la mancata richiesta di un'anzianità di servizio di tre anni, a differenza degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, è previsto lo stringente limite di trentatré anni e la sottoposizione alle prove di idoneità fisica, non avendo mai svolto funzioni di carattere operativo», non convince, perché tenta di accreditare l'idea che il regime valido per tali candidati sia comunque il diverso punto di sintesi tra i medesimi interessi oggetto di ponderazione per gli appartenenti all'amministrazione della pubblica sicurezza, quando, invece, detta omogeneità non è dato riscontrare, atteso che gli effetti che derivano dal presunto «rimiscelamento» dei requisiti non sono sovrapponibili, risolvendosi, per i primi, nella ricerca di personale «giovane» e, per i secondi, nella ricerca di personale «con esperienza». Delle due l'una: se è vero, come riferisce l'amministrazione, che «...agli ispettori della Polizia di Stato non sono demandate funzioni strettamente operative ma anche compiti di coordinamento e di direzione degli uffici che richiedono un grado di responsabilità certamente più elevato rispetto a quanto richiesto agli appartenenti del ruolo agenti e assistenti» (pag. 5 della memoria depositata in data 11 giugno 2022) e, quindi, che è decisiva un'anzianità minima nel grado per «l'acquisizione di quella necessaria formazione ed esperienza professionale...» richieste per l'esercizio delle funzioni di ispettore (pag. 4 della memoria), allora non si comprende perché si prescinda completamente dai requisiti curricolari per i funzionari civili, ancorando la loro partecipazione al concorso esclusivamente a limiti anagrafici; se, invece, il risultato che l'amministrazione si propone di ottenere con la modulazione dei requisiti per i funzionari civili è «...rinvenibile nella volontà di ampliare le possibilità di ingresso a giovani che hanno seguito un diverso percorso professionale ma nell'ambito però dello stesso Ministero dell'interno» (pag. 5 della memoria), e, quindi, è valorizzare il dato anagrafico, allora è irragionevole esigere che gli operatori interni all'amministrazione di pubblica sicurezza debbano aver svolto un periodo «minimo» di servizio nei ruoli della stessa ed ammettere che possano effettivamente partecipare al concorso anche soggetti in età avanzata (e, in ipotesi, prossimi all'età pensionabile).



L'ondivaga conformazione dei requisiti a seconda della diversa «estrazione» dei candidati disvela un'ambiguità di fondo nella ricerca del profilo professionale ricercato, tradendo, così, «una carenza di «causa» o «ragione» della disciplina introdotta..., proprio perché fondat[a] sulla «irragionevole» e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce...per differenziare il trattamento di situazioni analoghe» (Corte cost., sentenza 25-28 marzo 1996, n. 89).

In secondo luogo, un ulteriore profilo di disparità di trattamento (o comunque di irragionevolezza della disposizione della cui legittimità si dubita) si rinviene, come segnalato dal ricorrente, mettendo a confronto la disciplina per l'accesso al ruolo di ispettore con quella per l'accesso al ruolo dei commissari della Polizia di Stato.

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 3, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, e 3, comma 2, del decreto ministeriale n. 103/2018, per la partecipazione al concorso per la qualifica di commissario, gli appartenenti alla Polizia di Stato beneficiano di un limite di età, pari a quaranta anni, superiore a quello previsto in via generale per gli esterni, pari a trenta anni, così come i dipendenti civili incontrano il limite di età di trentacinque anni (art. 3, comma 4, decreto ministeriale n. 103/2018), senza dover soddisfare alcun requisito di anzianità, nonostante alla categoria dei funzionari siano attribuiti «compiti istituzionali dell'Amministrazione della pubblica sicurezza implicanti autonoma responsabilità decisionale e rilevante professionalità..., nonché la direzione di uffici o reparti..., con le connesse responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite e per i risultati conseguiti. Allo stesso personale è affidata la direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica» (art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 334/2000) e, quindi, sia connaturato l'esercizio di funzioni gestionali, molto più accentuate di quelle devolute agli ispettori, con il quale meglio si concilierebbe la richiesta di una pregressa anzianità di servizio.

L'assenza di requisiti della specie per il reclutamento dei funzionari rappresenta un ulteriore indizio dell'illogicità del requisito esperienziale richiesto ai soli interni per l'accesso ad un ruolo, quello degli ispettori della Polizia di Stato, maggiormente destinato, rispetto ai primi, ad operare «sul campo», corroborando il sospetto dell'irrazionalità di una disciplina che, discostandosi immotivatamente dalla tendenza a privilegiare l'arruolamento dei più giovani anche nelle qualifiche apicali, propende, invece, per l'imposizione agli interni di un vincolo di permanenza minima nell'amministrazione ai fini dell'accesso alle qualifiche «intermedie», procrastinandone l'avanzamento.

11.2.3. Corre l'obbligo di un'ultima considerazione, all'esito della ricognizione sistematica della disciplina per l'accesso a qualifiche comparabili di altre amministrazioni, che sembra dimostrare il possibile errore in cui è caduto il legislatore nella formulazione dell'art. 27-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982.

La disposizione in parola appare, infatti, una parziale «duplicazione» del requisito richiesto per la partecipazione ai concorsi «interni» per la nomina a vice ispettore, in quanto l'art. 27, comma 1, lettera b, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 prevede che una parte dei posti disponibili siano coperti mediante concorso interno per titoli ed esami «riservato al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia in possesso, oltre che, alla data del bando che indice il concorso, di un'anzianità di servizio non inferiore a cinque anni».

Se, però, la scelta di porre l'anzianità di servizio tra i requisiti per la partecipazione ai concorsi riservati al personale già immesso nei ruoli dell'amministrazione precedente è giustificata dall'esigenza sia di individuare un «contrappeso» per il vantaggio competitivo costituito dalla possibilità di disporre di una corsia preferenziale per l'accesso alla qualifica superiore sia da quella di fare una prima scrematura dei candidati - tutti «interni» - che intendano beneficiare di tale opportunità, non altrettanto può dirsi nei concorsi pubblici.

Anche il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, prevede che l'alimentazione del ruolo degli ispettori dell'Arma dei Carabinieri avvenga per il 70% mediante concorso pubblico e per il 30% mediante concorsi interni (art. 679, comma 2-*bis*) ma solo per questi ultimi la partecipazione del personale interno è subordinata ad un'anzianità di servizio di quattro anni (art. 683, comma 4, lettera a), mentre per il primo la partecipazione di sovrintendenti, appuntati e carabinieri è soggetta unicamente al limite di età di trenta anni, indipendentemente da un'anzianità minima di servizio, che può essere anche inferiore a due anni (art. 684, comma 2, lettera a), n. 3), 4) e 5).

Tale constatazione insinua il dubbio di un'«irragionevole omologazione di situazioni diverse» (Corte cost., sentenza 12 gennaio 2000, n. 5; 7 luglio 2005, n. 264) e, quindi, di un ulteriore profilo di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione scrutinata opera una forzata assimilazione tra diverse categorie di candidati, cioè tra gli appartenenti all'amministrazione precedente che presentano domanda di partecipazione ai concorsi interni, per i quali il mancato raggiungimento di un'anzianità minima di servizio appare ispirato da intuibili esigenze di contenimento della platea dei possibili destinatari, trattandosi di una procedura già in deroga al principio del concorso pubblico alla quale meglio si addice una restrizione dei canali di accesso alla qualifica superiore, e quelli che,



diversamente dai secondi, intendono partecipare alla selezione «aperta» in condizioni di parità con i candidati esterni, fatta salva la ragionevole concessione di un più alto limite di età.

11.3. In conclusione, a parere di questo Collegio, l'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, nella parte in cui fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione al concorso pubblico per vice ispettori:

viola il principio del concorso pubblico di cui agli articoli 51, comma 1, e 97, comma 4, Cost., e quelli di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto introduce un requisito - quello dell'anzianità di servizio - che limita la partecipazione al concorso per vice ispettore della Polizia di Stato senza che tale restrizione appaia giustificata da un ragionevole motivo;

viola i principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 Cost. ed è affetto da irragionevolezza intrinseca, in quanto impone al personale interno della Polizia di Stato una dilazione temporale per la partecipazione al concorso che favorisce l'alimentazione del ruolo con personale più anziano, in contrasto con il generale abbassamento dei limiti di età per i ruoli operativi delle Forze di Polizia;

determina un'irragionevole disparità di trattamento, ancora una volta in violazione dell'art. 3 Cost., tra il personale interno della Polizia di Stato e quello proveniente dai ruoli civili del Ministero dell'interno, subordinando il rispettivo accesso alla qualifica di vice ispettore a requisiti tra loro non omogenei, idonei tendenzialmente a favorire i secondi, perché consente a questi di fare ingresso nel ruolo con una minore età anagrafica e, conseguentemente, di disporre di un più ampio orizzonte temporale di permanenza all'interno dello stesso;

viola il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., in quanto delinea un percorso di accesso alla qualifica di vice ispettore tramite concorso pubblico che ricalca, almeno in parte, quello previsto per il concorso interno, nonostante la diversità che intercorre tra le due tipologie di procedura selettiva.

Questo Tribunale, pertanto, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del prefato art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 335/1982, nella parte in cui esso fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione al concorso pubblico per vice ispettori, per sospetta violazione degli articoli 3, 51, comma 1, e 97, comma 4, Cost., sicché – tenuto conto che il tenore letterale della disposizione impedisce un'interpretazione costituzionalmente conforme della stessa – il presente giudizio deve essere sospeso e gli atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), quanto alla posizione del sig. F. G. G.:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nella parte in cui esso fissa per gli appartenenti alla Polizia di Stato il requisito dell'anzianità minima di servizio di tre anni per la partecipazione al concorso pubblico per vice ispettori, nei sensi e per le ragioni di cui in parte motiva; e ciò in relazione agli articoli 3, 51, comma 1, e 97, comma 4, della Costituzione, nonché ai connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza, di parità di trattamento delle situazioni uguali e di trattamento adeguatamente differenziato delle situazioni diverse, nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione;

dispone la trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale e la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;

sospende il presente giudizio;

rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Vista la richiesta degli interessati e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dei ricorrenti.



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

Concetta Anastasi, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore

Il Presidente: ANASTASI

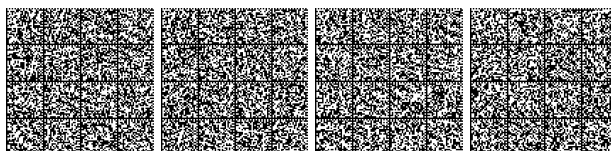
L'Estensore: ARAGNO

25C00040

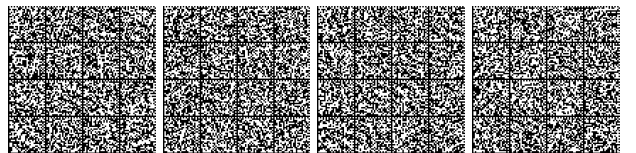
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-008) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**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

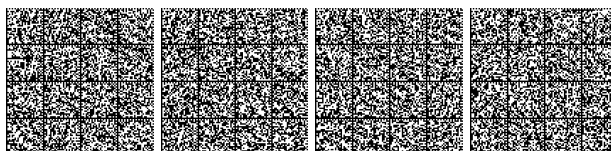
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 6,00

