

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

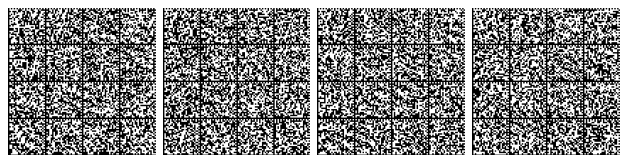
Roma - Mercoledì, 23 luglio 2025

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. 108. Sentenza 11 giugno - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Ordinamento della comunicazione - Norme della Regione Molise - Istanza di autorizzazione per nuovi impianti - Necessità di allegare certificato fideiussorio per gli oneri di smantellamento e ripristino ambientale in caso di disattivazione dell'impianto - Violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche - Illegittimità costituzionale.

Comunicazione e informazione - Ordinamento della comunicazione - Norme della Regione Molise - Istanza di autorizzazione per nuovi impianti - Necessità di allegare atto di impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM), e al ripristino ambientale del sito in caso di disattivazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20, art. 5, comma 3, lettere d) ed e).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Pag. 1

N. 109. Sentenza 20 maggio - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Interdittiva antimafia - Sospensione degli effetti conseguente all'ammissione al controllo giudiziario - Protrazione della sospensione, anche dopo la cessazione di tale controllo con esito positivo, per il tempo necessario all'aggiornamento dell'informazione interdittiva - Omessa previsione - Irragionevolezza, e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 34-bis, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, 8 e 13; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 12

N. 110. Sentenza 10 giugno - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti civili dello Stato e dipendenti degli enti locali - Liquidazione dei trattamenti di quiescenza - Neutralizzazione dei periodi contributivi aggiuntivi a quelli necessari per la maturazione del requisito minimo di anzianità, ove i primi depauperino la quota liquidata con il sistema retributivo - Omessa previsione - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, giusta retribuzione e proporzionalità del trattamento pensionistico, del diritto al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, nonché del valore sociale dell'attività dei pubblici impiegati posti al servizio esclusivo della Nazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1965, n. 965, art. 3, primo comma; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 43, primo comma.
- Costituzione, artt. 1, 3, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma.

Pag. 25



N. 111. Sentenza 11 giugno - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Impugnazione - Termine decadenziale di sessanta giorni dalla ricezione scritta della sua comunicazione, o da quella dei motivi - Lavoratore incapace di intendere o di volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del termine - Decorrenza del termine, in tale caso, dalla cessazione dello stato di incapacità - Conseguente ampliamento del termine di decadenza entro duecentoquaranta giorni dalla ricezione della comunicazione, mediante il deposito del ricorso, anche cautelare, o la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato - Omessa previsione - Irragionevolezza, nonché violazione del diritto al lavoro e alla sua tutela anche giurisdizionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 11, 24, primo comma, 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, art. 27, paragrafo 1, lettera c); direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000.

Pag. 32

N. 112. Sentenza 24 giugno - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Esenzione per l'abitazione principale - Definizione di "abitazione principale", ai fini dell'agevolazione - Possibilità di considerare tale anche l'abitazione in cui dimori abitualmente il solo contribuente che ne sia possessore, e non anche i suoi familiari - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza, di sostegno alla famiglia e di capacità contributiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 8, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Costituzione, artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma.

Pag. 45

N. 113. Sentenza 19 maggio - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da venticinque a trenta anni anziché da dodici a venticinque anni - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 630, primo comma, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, nella legge 18 maggio 1978, n. 191.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

Pag. 52

N. 114. Sentenza 11 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Piani dei fabbisogni triennali per il SSR, predisposti dalle regioni - Approvazione con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, ai fini del riscontro di congruità finanziaria - Violazione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della tutela della salute e in quella residuale dell'organizzazione regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.



Sanità pubblica - Personale sanitario - Incremento della relativa spesa - Autorizzazione, previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa, del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni - Violazione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della tutela della salute e in quella residuale dell'organizzazione regionale nonché del principio di autonomia, anche finanziaria, delle regioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Determinazione della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni - Elaborazione, a partire dall'anno 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale di tali enti - Sua adozione mediante uno o più decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di imparzialità, eguaglianza e buon andamento, del diritto alla salute nonché dell'autonomia regionale, anche nell'esercizio delle prerogative regionali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, art. 5, commi 1 e 2, primo e secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119. Pag. 63

N. 115. Sentenza 6 maggio - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Congedo di paternità obbligatorio - Beneficiari - Padre lavoratore - Estensione alla madre intenzionale lavoratrice, genitore intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 27-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, artt. 2 e 3; Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, art. 4. Pag. 74

N. 116. Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Cooperative - Attività di vigilanza - Automatico scioglimento degli enti cooperativi che si sottraggono a tale attività con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, anziché nomina un commissario che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della sanzione nonché degli opportuni controlli previsti per l'attività della cooperazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, art. 12, comma 3, secondo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 936, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- Costituzione, artt. 3, 11, 45 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 17 e 49, paragrafo 3. Pag. 86



N. 117. Sentenza 23 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata - Violazione dei principi di eguaglianza e di proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma. Pag. 97

N. 118. Sentenza 23 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori - Tutela del lavoratore - Previsione che l'ammontare delle indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità - Violazione del principio di eguaglianza, del principio della tutela del lavoro, dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali in materia di equo indennizzo - Illegittimità costituzionale parziale - Auspicio di un intervento legislativo.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24. Pag. 102

N. 119. Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni - Accertamento dei redditi prodotti all'estero - Necessità di corredare l'istanza con la certificazione dell'autorità consolare competente - Esclusione in caso si tratti di residenti in Italia e che già lo fossero nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, ragionevolezza e di accesso alla tutela giurisdizionale, nonché disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 79, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo comma. Pag. 110

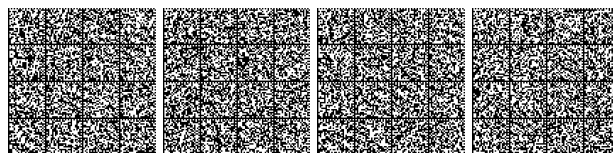
N. 120. Sentenza 25 giugno - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Assegno per il nucleo familiare - Cause ostative al riconoscimento della prestazione - Convivenza more uxorio tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto al coniuge o alla persona unita civilmente - Non fondatezza della questione.

Previdenza - Assegno per il nucleo familiare - Cause ostative al riconoscimento della prestazione - Convivenza more uxorio tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato - Omessa previsione - Denunciata violazione della finalità costituzionale di assicurare a soggetti in stato di bisogno il sostegno del beneficio - Non fondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 118



N. 121. Sentenza 9 - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Formazione professionale - Carta docente - Beneficiari (docenti di ruolo)
- Estensione, all'esito della interpretazione della Corte di giustizia, prima, e dalla
Corte di cassazione, in seguito, anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi
annuali - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese -
Non fondatezza della questione.**

– Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

– Costituzione, art. 81, primo e terzo comma.. Pag. 124





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 108

Sentenza 11 giugno - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Ordinamento della comunicazione - Norme della Regione Molise - Istanza di autorizzazione per nuovi impianti - Necessità di allegare certificato fideiussorio per gli oneri di smantellamento e ripristino ambientale in caso di disattivazione dell'impianto - Violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche - Illegittimità costituzionale.

Comunicazione e informazione - Ordinamento della comunicazione - Norme della Regione Molise - Istanza di autorizzazione per nuovi impianti - Necessità di allegare atto di impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM), e al ripristino ambientale del sito in caso di disattivazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20, art. 5, comma 3, lettere *d*) ed *e*).
- Costituzione, art. 117, terzo 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

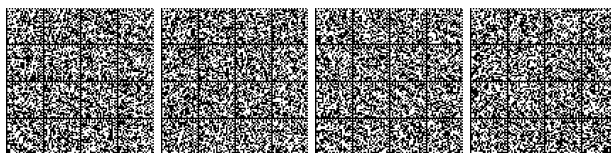
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere *d*) ed *e*), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Wind Tre spa e Comune di Campobasso e altri, con ordinanza del 5 novembre 2024, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Wind Tre spa e del Comune di Campobasso, nonché l'atto di intervento della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;



uditi l'avvocato Giuseppe Sartorio per Wind Tre spa, l'avvocata Claudia Angiolini per il Comune di Campobasso e l'avvocato Matteo Carmine Iacovelli per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 novembre 2024, iscritta al n. 230 reg. ord. 2024, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere *d)* ed *e)*, della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi).

La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'[Agenzia Regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM)]; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera *d)*); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera *e)*).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, essa si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2.- Il Consiglio di Stato è chiamato a decidere della legittimità del provvedimento con cui il Comune di Campobasso ha negato alla società appellante Wind Tre spa l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di telefonia mobile.

Nel giudizio di primo grado, è stato dapprima impugnato il rigetto dell'istanza di autorizzazione per violazione dei limiti di altezza per le edificazioni in zona residenziale. A seguito della sospensione cautelare di tale provvedimento, il Comune ha riesaminato l'istanza originaria e ha espresso un nuovo diniego, questa volta motivato dalla mancata allegazione all'istanza dell'atto di impegno e del certificato fidejussorio previsti dalla disposizione regionale censurata. Con motivi aggiunti, la società ricorrente ha dedotto, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale censurata.

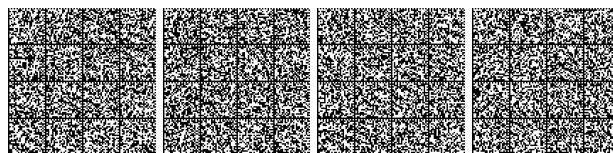
2.1.- Il rimettente riferisce che Wind Tre spa ha impugnato la sentenza di primo grado, in cui il Tribunale amministrativo regionale per il Molise ha ritenuto necessaria la fideiussione non ai fini dell'autorizzazione a installare l'impianto, ma solo per la sua attivazione.

Dopo avere preliminarmente respinto l'eccezione di inammissibilità del gravame, sollevata dal Comune di Campobasso, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Molise n. 20 del 2006, denunciando la violazione dell'art. 93, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche, che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vieta alle pubbliche amministrazioni di «imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2.2.- Il rimettente ritiene che il divieto in esame debba essere riferito alla complessiva realizzazione dell'impianto, che non potrebbe essere disgiunta dall'attivazione del segnale, non essendo ipotizzabile alcuna utilità per gli operatori derivante dalla sola installazione dell'infrastruttura, ossia a prescindere dall'attivazione del servizio.

Ciò sarebbe confermato dalla stessa disposizione censurata, espressamente riferita al «[r]egime autorizzatorio per i nuovi impianti» e, quindi, all'istanza originaria. Ulteriore riscontro di tale interpretazione si trarrebbe anche dalla finalità dell'obbligo, che è quella di garantire il ripristino ambientale, che afferisce alla costruzione della struttura edilizia (nel caso oggetto del giudizio *a quo* un palo alto 30 metri). Pertanto, ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale censurata imporrebbe l'allegazione del certificato fidejussorio e dell'atto di impegno sin dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione e non solo nella fase successiva di attivazione dell'impianto.

2.3.- A sostegno della non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato richiama la giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente affermato la natura di principio fondamentale costituito dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella materia «ordinamento della comunicazione» (sono richiamate le sentenze n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005).



Alla luce di questa giurisprudenza, dovrebbe ritenersi inibito al legislatore regionale qualsiasi aggravamento del procedimento autorizzatorio, anche là dove ciò risponda a interessi riconducibili all'autonomia territoriale. Il rimettente richiama, altresì, la giurisprudenza amministrativa che ha escluso che l'amministrazione possa esigere documenti diversi da quelli indicati nell'Allegato n. 13, (artt. 87 e 88), Modello B, cod. comunicazioni elettroniche.

D'altra parte, osserva il Consiglio di Stato, ove il divieto di aggravamento fosse riferito alla sola fase di installazione degli impianti, gli enti locali potrebbero imporre nella fase di attivazione oneri non previsti dalla normativa statale, così eludendo il precetto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

2.4.- Il giudice *a quo* evidenzia, infine, che il divieto di aggravamento del procedimento autorizzatorio è posto a presidio della concorrenzialità del mercato, che richiede una disciplina uniforme su tutto il territorio, poiché altrimenti si introdurrebbero oneri economici diversificati, a seconda delle differenti scelte assunte dalle singole regioni e dai singoli enti locali (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 10 gennaio 2017, n. 283).

Si tratterebbe, dunque, di una disciplina di favore per gli operatori del settore, volta ad agevolare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione, assimilate dal legislatore alle opere di urbanizzazione primaria e preordinate a garantire alla collettività un servizio qualificato come universale.

3.- Con atto depositato il 30 dicembre 2024, la parte privata, Wind Tre spa, si è costituita in giudizio chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Consiglio di Stato.

3.1.- La società appellante ha dedotto, innanzitutto, che il tentativo d'interpretazione costituzionalmente orientata operato dal TAR Molise (che ha riferito gli oneri imposti dalla disposizione regionale censurata ad una fase successiva al rilascio dell'autorizzazione) non escluderebbe la rilevanza della questione, essendo interesse della stessa ricorrente quello di ottenere una pronuncia pienamente soddisfattiva, che escluda del tutto l'obbligo previsto dalla legge regionale.

3.2.- Ad avviso della parte privata, il divieto, per le regioni, di aggravare il procedimento autorizzatorio si riferirebbe, in termini onnicomprensivi, alla realizzazione dell'impianto, che non potrebbe essere disgiunta dall'attivazione del segnale. Infatti, all'operatore non deriverebbe alcuna utilità dalla sola presenza dell'infrastruttura, a prescindere dall'attivazione del segnale. Al legislatore regionale sarebbe dunque inibito qualsiasi aggravio procedimentale, anche per l'erogazione del servizio.

3.3.- La parte privata ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto all'art. 93, commi 1 e 2, cod. comunicazioni elettroniche, natura di principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione». Tale disciplina recepisce esigenze di semplificazione e tutela della concorrenza e garantisce a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio.

Il divieto per il legislatore regionale di aggravare il procedimento di autorizzazione sussisterebbe anche là dove ciò risponda, in linea di principio, a interessi di cui è titolare l'autonomia territoriale, posto che è la massima celerità del procedimento a costituire principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», oggetto di potestà legislativa concorrente.

Viceversa, ove si condividesse l'interpretazione fatta propria dal TAR Molise e si riferisse il divieto di aggravamento alla sola fase di installazione delle infrastrutture, verrebbero legittimate condotte elusive da parte delle regioni, che, in fase di attivazione degli impianti, potrebbero aggirare i fondamentali principi di semplificazione e non aggravamento, di cui sono espressione anche gli attuali artt. 44 e 54 cod. comunicazioni elettroniche.

3.4.- Il 19 maggio 2025 Wind tre spa ha depositato una memoria, con cui ha insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

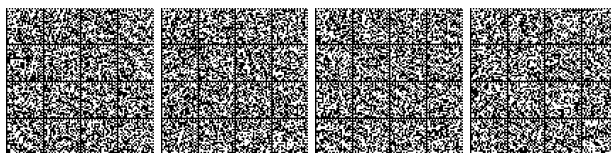
La società appellante ribadisce la rilevanza della questione, non essendo condivisibile l'interpretazione costituzionalmente orientata sostenuta dal TAR Molise. Al riguardo, la parte privata sottolinea di non avere prestatato acquiescenza in ordine alla sentenza di primo grado e di conservare il proprio interesse a ottenere una pronuncia giurisdizionale pienamente soddisfattiva, tale da escludere del tutto l'obbligo introdotto dalla fonte regionale.

Nel merito, Wind tre spa ribadisce gli argomenti a sostegno della fondatezza della questione già illustrati nel proprio atto di costituzione, insistendo, in particolare, sulla necessità di interpretare la riserva di legge di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche come riserva di legge statale (sono richiamate sia la sentenza di questa Corte n. 272 del 2010, già citata, sia Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 28 maggio 2024, n. 14849).

4.- Con atto depositato il 3 gennaio 2025, il Comune di Campobasso si è costituito nel presente giudizio chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato sia dichiarata inammissibile o non fondata.

4.1.- In via preliminare, la difesa comunale ha eccepito l'inammissibilità della questione in esame.

La motivazione posta a sostegno della censura sarebbe insufficiente, poiché le ragioni del contrasto con le norme interposte sarebbero illustrate in termini astratti e apodittici.



Inoltre, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, perché nel giudizio *a quo* sarebbe mancata una rituale decisione sull'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello, sollevata dal Comune.

4.2.- Nel merito, la difesa comunale ritiene la questione non fondata.

Il Comune, nell'ambito della propria autonomia, potrebbe richiedere la certificazione fideiussoria anche a prescindere da una legge regionale che lo preveda. In quanto ente esponentiale della comunità amministrata, nonché titolare della proprietà di beni pubblici e di connesse funzioni di tutela ambientale, paesaggistica e urbanistica, il Comune potrebbe imporre garanzie per proteggere i beni giuridici di cui esso è titolare.

Inoltre, il divieto di imporre qualsiasi «altro onere finanziario, reale o contributo» non riguarderebbe le condizioni che l'amministrazione intenda applicare al fine di essere tenuta indenne dalle spese necessarie per la sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione, manutenzione e ripristino. La garanzia fideiussoria prevista dalla lettera e) della disposizione regionale censurata non determinerebbe un aggravio del procedimento, in quanto rientrerebbe nel più ampio obbligo, posto in capo all'operatore dall'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, di «tenere indenne» l'amministrazione comunale.

D'altra parte, l'atto di impegno, richiesto dalla lettera d) del comma 3 dell'art. 5 della legge reg. Molise n. 20 del 2006, avrebbe valore meramente ricognitivo e non costitutivo dell'obbligo già previsto dalla stessa legge statale.

Il Comune di Campobasso osserva, inoltre, che, nel caso in esame, vengono in rilievo plurimi interessi di rango costituzionale, quali la libertà di iniziativa economica, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la salute, la proprietà pubblica, il buon andamento dell'amministrazione e l'equilibrio dei bilanci. Il favor espresso dal legislatore per la diffusione delle reti di telecomunicazione non deve tradursi in violazione degli altri beni costituzionalmente tutelati. L'interpretazione del divieto di aggravamento fatta propria dal rimettente determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a qualunque altra azienda, non del settore, che, invece, è tenuta a oneri, talora pesantissimi, per assicurare la sistemazione, la manutenzione ed il ripristino ambientale alla cessazione dell'impianto.

D'altra parte, ad avviso del Comune, la lettura della disposizione regionale offerta dal TAR Molise - secondo la quale la certificazione fideiussoria è legittimamente richiesta solo per la fase dell'esercizio dell'impianto, ma non per la presentazione della domanda di autorizzazione - costituirebbe un ragionevole punto di equilibrio tra i molteplici interessi coinvolti nel procedimento.

Il Comune di Campobasso ritiene che le norme evocate a parametro interposto siano derogatorie rispetto alla disciplina della concorrenza, poiché agevolerebbero specificamente alcune imprese, quelle che gestiscono reti di comunicazione elettronica, che godono di un trattamento privilegiato rispetto ad aziende di ogni altro settore. Pertanto, queste stesse norme non potrebbero essere applicate al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate.

L'interpretazione della norma interposta fatta propria dal Consiglio di Stato sarebbe erranea anche sotto un altro profilo. Verrebbe precluso alle regioni l'esercizio della propria potestà legislativa a tutela dei diritti e degli interessi costituzionalmente protetti, di cui esse sono titolari. Ciò significherebbe considerare *legibus solutae* le aziende operanti nel settore, esonerandole da vincoli e responsabilità. Finirebbe per essere legittimata un'imprevedibile esposizione debitoria dell'amministrazione che abbia autorizzato l'impianto e verrebbe avallato l'uso indiscriminato di beni pubblici e privati, lasciando in capo alla collettività, per il tramite dei propri enti territoriali e locali, i relativi costi, non soltanto finanziari, ma anche ambientali, paesaggistici, sanitari e amministrativi.

Infine, la difesa comunale osserva che la semplificazione è finalizzata alla tutela dei vari interessi coinvolti e all'ampliamento delle tutele, non alla loro diminuzione. Il divieto di aggravamento del procedimento autorizzatorio non potrebbe, dunque, escludere la tutela di interessi sostanziali di rango costituzionale uguale o superiore.

5.- La Regione Molise è intervenuta nel presente giudizio con atto depositato il 7 gennaio 2025, in cui ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

5.1.- In via preliminare, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché nel giudizio *a quo* sarebbe mancata una rituale decisione sull'eccezione preliminare, sollevata dal Comune di Campobasso, di inammissibilità dell'appello, avendo il Consiglio di Stato respinto tale eccezione con ordinanza, anziché con sentenza.

Inoltre, la questione sarebbe inammissibile, poiché il Comune potrebbe chiedere la certificazione fideiussoria anche in mancanza della previsione legislativa regionale. Infatti, nell'ambito della propria autonomia, il Comune, ente esponentiale della comunità amministrata, potrebbe imporre garanzie per proteggere i beni (territorio, ambiente, paesaggio e proprietà) di cui è titolare.

Sempre in via preliminare, la Regione Molise ha condiviso la lettura costituzionalmente orientata fatta propria dal TAR Molise, nel senso di ritenere necessari l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria non ai fini dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto, bensì con riferimento al suo esercizio.



5.2.- Nel merito, la difesa regionale ritiene la questione non fondata.

La Regione Molise evidenzia in primo luogo che l'art. 93. cod. comunicazioni elettroniche, vigente *ratione temporis*, esige che canoni e oneri siano previsti per legge. Nel caso in esame, l'atto di impegno nonché il certificato fideiussorio sono richiesti dalla legge regionale, quindi non sussisterebbe la denunciata illegittimità costituzionale.

In secondo luogo, la Regione Molise deduce che la polizza fideiussoria prevista dalla disposizione censurata costituirebbe un'obbligazione di garanzia rientrante nell'«obbligo di tenere indenne» la pubblica amministrazione, stabilito dal previgente art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche. La previsione regionale non determinerebbe dunque un aggravamento del procedimento, ma costituirebbe corretta attuazione della disposizione statale.

La difesa regionale sottolinea, inoltre, che nella disciplina in esame vengono in rilievo plurimi interessi di rango costituzionale, quali la libertà di iniziativa economica, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la salute, la proprietà pubblica, il buon andamento dell'amministrazione e l'equilibrio dei bilanci. L'interpretazione fatta propria dal Consiglio di Stato - tale da escludere il potere regionale di imporre ulteriori oneri e condizioni ai fini dell'autorizzazione - finirebbe per svuotare il ruolo di garanzia degli interessi affidati alla tutela dell'ente pubblico, a esclusivo vantaggio dell'iniziativa privata.

Dall'interpretazione sostenuta dal giudice *a quo* deriverebbe, inoltre, un'ingiustificata disparità di trattamento delle aziende del settore delle telecomunicazioni rispetto a qualunque altra azienda, che invece è tenuta a oneri, talora pesantissimi, per la sistemazione, la manutenzione ed il ripristino ambientale alla cessazione dell'impianto. Ritenere costituzionalmente illegittima la disposizione regionale censurata significherebbe consentire alle aziende del settore «l'uso indiscriminato di beni pubblici e privati, con esplicita autorizzazione a non tenere in alcun conto elementari, ma fondamentali obblighi di sistemazione, manutenzione e ripristino, lasciando in capo alla collettività, per il tramite dei propri enti territoriali e locali, i relativi costi, non soltanto finanziari ma anche e soprattutto ambientali, paesaggistici, sanitari, amministrativi».

Infine, pur riconoscendo che la disciplina statale agevola le imprese del settore con un procedimento più snello, la difesa regionale ritiene, tuttavia, che il divieto di aggravamento del procedimento autorizzatorio non possa escludere la tutela di interessi sostanziali di rango costituzionale uguale o superiore: infatti, osserva la Regione, i modelli procedurali non potrebbero condizionare la tutela di valori costituzionali o, addirittura, pretendere di precluderla.

5.3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Molise ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ha ribadito le ragioni a sostegno della non fondatezza della questione.

Ad avviso della difesa regionale, l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria previsti dalla disposizione regionale censurata rientrerebbero nel più generale obbligo, sancito dalla stessa normativa statale, di cui costituirebbero mera modalità esplicativa, di «tenere indenne» l'ente pubblico proprietario dalle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'attività autorizzata.

La previsione regionale censurata sarebbe volta alla difesa, al risanamento e alla conservazione del territorio regionale interessato dalla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione. Sottrarre questa potestà alla Regione Molise anche nella fase di messa in esercizio degli impianti impedirebbe il contemperamento della pluralità di interessi pubblici, regionali e statali. L'interpretazione fornita dall'ordinanza di rimessione si porrebbe in contrasto con valori costituzionali superiori (tutela dell'ambiente e del paesaggio e della salute) e, in parte, equiordinati (buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa) rispetto alla libertà di iniziativa economica e alla tutela della proprietà privata. Il contrasto della disposizione censurata con i principi costituzionali richiamati, oltre che con quello di leale collaborazione, potrebbe eventualmente essere censurato dalla stessa Corte costituzionale attraverso l'autorimessione della relativa questione.

Dopo avere ribadito che la disposizione regionale non imporrebbe alcun aggravio del procedimento, la difesa della Regione Molise ribadisce che la disciplina dell'attività procedimentale è strumentale alla tutela dei beni protetti (e non viceversa). Pertanto, i modelli procedurali non potrebbero condizionare la tutela di valori costituzionali.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe (n. 230 reg. ord. del 2024) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere d), ed e), della legge reg. Molise n. 20 del 2006.

La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono



essere rispettate le prescrizioni fornite dall'ARPAM; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera *d*); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera *e*).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, che, al comma 1, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2.- All'esame della questione di legittimità costituzionale è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disposizione censurata.

Essa si inserisce nell'ambito della legge reg. Molise n. 20 del 2006, con cui - al fine di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici - il legislatore regionale ha dettato la disciplina dell'«installazione dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi» (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Molise n. 20 del 2006), nonché «per la modifica e l'adeguamento [degli] impianti esistenti» (art. 1, comma 1, lettera b, della legge reg. Molise n. 20 del 2006).

In particolare, la disposizione censurata si trova nell'art. 5 della legge regionale sopra indicata, rubricata «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» di telecomunicazione e radiodiffusione.

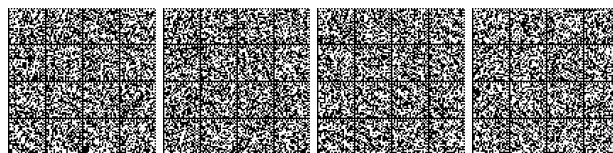
2.1.- Nel caso in esame, è denunciata la violazione del parametro interposto costituito dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)».

Infatti, il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* è stato adottato il 24 giugno 2021, quindi prima del 24 dicembre 2021, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 207 del 2021, che, con l'art. 1, ha sostituito, tra molti altri, gli artt. 86 e 93 cod. comunicazioni elettroniche. In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 172 del 2024 e n. 170 del 2019).

2.2.- La disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel citato codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in attuazione della delega impartita dall'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, al comma 1, pone l'obiettivo del «riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002». La legge delega ha, dunque, prescritto di recepire le direttive europee in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, volte a garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché a consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

All'art. 41, comma 2, lettera *a*), numeri 1), 3), 4) e 8), la legge n. 166 del 2002 ha prescritto al legislatore delegato di attenersi ai seguenti criteri: «garanzia di accesso al mercato con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità; [...] previsione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e ricorso alla condivisione delle strutture; [...] riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per l'installazione delle infrastrutture di reti mobili [...] garanzia della fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza».

2.3.- Come affermato più volte da questa Corte, il cod. comunicazioni elettroniche ha perseguito «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione [...] secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l'intera area dei servizi pubblici» (sentenza n. 25 del 2009 e, in termini analoghi, n. 336 del 2005). I principi di derivazione comunitaria, contenuti nelle quattro direttive sopra richiamate, «sono stati espressamente recepiti dall'art. 4 del decreto [n. 259 del 2003], il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità»» (ancora, sentenza n. 335 del 2006, che richiama l'art. 4, comma 1, lettere a e c, cod. comunicazioni elettroniche all'epoca vigente).



Il comma 3 dello stesso art. 4 disponeva, inoltre, nella versione applicabile *ratione temporis*, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica» (lettera *a*), nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (lettera *e*; le disposizioni sono puntualmente citate nella richiamata sentenza n. 336 del 2005).

2.4.- In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice delle comunicazioni elettroniche ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005, più volte citata).

Il previgente art. 86, comma 3, cod. comunicazioni elettroniche, ha assimilato a ogni effetto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Era stata dunque condivisa l'impostazione, già accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli impianti di telecomunicazione, in quanto opere di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che consenta un'uniforme copertura al territorio, debbono essere considerati assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 3 settembre 2018, n. 5168).

La localizzazione degli impianti risulta, dunque, indifferente alle diverse destinazioni di zona previste dal piano regolatore e compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica (artt. 86, 87 e 87-bis cod. comunicazioni elettroniche, nelle versioni previgenti e applicabili nel giudizio *a quo*). Ciò è indicativo del riconoscimento, da parte del legislatore statale, della necessaria capillarità nella realizzazione delle infrastrutture della rete di telecomunicazioni.

Si tratta dunque di opere, per quanto private, di pubblica utilità, sottoposte a una disciplina fondata su chiari intenti acceleratori, in ragione del loro rilievo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e per l'avanzamento della copertura della rete su tutto il territorio nazionale.

2.5.- Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che dalla Relazione annuale per il 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) emerge che, al 31 dicembre 2023, solo il 59,6 per cento delle famiglie è stato raggiunto dalla copertura della rete in fibra, a fronte del 30 per cento nel 2019 (pag. 10). Inoltre, anche in considerazione della particolare conformazione del territorio statale e della non uniforme distribuzione della popolazione, permangono le cosiddette «aree bianche», ovvero zone meno servite, dove la densità abitativa è più bassa e la realizzazione dell'infrastruttura di rete più complessa o meno conveniente.

Pertanto, pur in presenza di una progressione dei valori di copertura della rete in fibra, risulta tuttora necessario un notevole sforzo nel potenziamento delle infrastrutture di rete al fine di garantire un servizio più omogeneo e inclusivo nel territorio nazionale e di migliorare l'accesso alle tecnologie digitali. Si tratta di obiettivi fondamentali al fine di dare «impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (ancora, sentenza n. 336 del 2005, che cita l'obiettivo stabilito dall'art. 4, comma 3, lettera *e*, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione allora vigente).

2.6.- Quanto al procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture, l'art. 87 cod. comunicazioni elettroniche ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito.

L'autorizzazione prevista dagli artt. 87 e seguenti cod. comunicazioni elettroniche riveste, infatti, carattere «omni-comprendivo» e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto. Ciò risulta in linea con il criterio di delega impartito dal richiamato art. 41, comma 2, lettera *a*), numeri 3 e 4, sulla tempestività, trasparenza e non discriminazione delle procedure di rilascio dei titoli, nonché sulla riduzione dei termini e sulla loro regolazione uniforme.

Come riconosciuto da questa Corte, sono dunque i principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice delle comunicazioni elettroniche a richiedere «di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi» (ancora una volta, sentenza n. 336 del 2005). La confluenza in un unico procedimento dell'*iter* finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali sopra richiamati (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

2.7.- Anche l'art. 93, cod. comunicazioni elettroniche, all'epoca vigente e rubricato «Divieto di imporre altri oneri», risponde alle medesime esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni.



Al comma 1, tale disposizione prevedeva che «[l]e Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge». Un divieto analogo era previsto anche dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e, in particolare, all'art. 238 (Divieto di imporre altri oneri), abrogato dal cod. comunicazioni elettroniche a decorrere dal 16 settembre 2003.

Lo stesso art. 93, al comma 2, disponeva che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica [...]».

2.7.1.- L'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche è stato oggetto di due interventi di interpretazione autentica.

Dapprima, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, recante «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in vigore dal 10 marzo 2016, ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che «[l]'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione».

Questa norma interpretativa è stata modificata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che, con l'art. 8-*bis*, comma 1, lettera *c*), vi ha aggiunto un inciso finale, in base al quale resta «escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».

A fronte dell'ampia previsione contenuta nell'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella sua versione precedente, le successive modifiche evidenziano l'intento del legislatore di specificare la tipologia di oneri e canoni che non possono essere posti a carico degli operatori di telecomunicazione. L'art. 54 cod. comunicazioni elettroniche nella formulazione attuale, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2021, in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario.

Infine, il divieto è stato esteso anche alle spese «per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche», come previsto dall'art. 32, comma 1, lettera *c-bis*, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

2.8.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto «“finalità della norma è anche quella di ‘tutela della concorrenza’, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore”» (sentenza n. 47 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 272 del 2010, n. 450 del 2006, e n. 336 del 2005).

È stato rilevato che, in mancanza di un tale principio, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 246 del 2020, che richiama la sentenza n. 272 del 2010).

Più in generale, è stato riconosciuto che le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005).

Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale del territorio.

3.- Ciò premesso, deve essere in primo luogo disattesa l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Le difese della Regione Molise e del Comune di Campobasso lamentano che nel giudizio *a quo* sarebbe mancata una rituale decisione sull'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello sollevata dal Comune di Campobasso, avendo il giudice *a quo* respinto tale eccezione con ordinanza, anziché con sentenza.



Nel caso in esame, il Consiglio di Stato non si è limitato a sospendere il giudizio per la questione di legittimità costituzionale, previo esame incidentale delle eccezioni preliminari, ma ha attribuito alla statuizione sull'eccezione di inammissibilità dell'appello una portata effettivamente decisoria, sebbene non definitiva dell'intero giudizio.

Alla luce del principio di prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, i provvedimenti che contengono una statuizione di natura decisoria (sulla giurisdizione, sulla competenza, ovvero su questioni pregiudiziali del processo o preliminari di merito), anche quando non definiscono il giudizio e, ancorché qualificati ordinanza, vanno considerati sentenze non definitive (Corte di cassazione, sesta sezione civile, ordinanza 13 aprile 2022, n. 12065; sezioni unite civili, sentenza 11 dicembre 2007, n. 25837; sezione lavoro, sentenza 7 aprile 2006, n. 8174; sezioni unite civili, sentenze 24 ottobre 2005, n. 20470 e 24 febbraio 2005, n. 3816; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 21 agosto 2023, n. 7858 e 19 luglio 2023, n. 7076). Deve escludersi, pertanto, che nel giudizio *a quo* sia mancata una decisione sull'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello.

Il rimettente ha sufficientemente e non implausibilmente motivato sull'ammissibilità dell'appello e, quindi, sulla rilevanza della questione: tanto è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, che per la costante giurisprudenza costituzionale «è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 49 del 2024; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 59 del 2025, n. 164 del 2023, n. 193 e n. 192 del 2022, n. 240 e n. 32 del 2021 e n. 224 del 2020).

4.- Deve essere parimenti respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione Molise, secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe proceduto al doveroso tentativo di interpretazione conforme, in particolare nel senso di ritenere che l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria non siano necessari ai fini dell'autorizzazione dell'impianto, bensì solo con riferimento alla sua messa in esercizio.

Il Consiglio di Stato ha esplorato in maniera approfondita la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione, ma l'ha consapevolmente esclusa alla luce del tenore letterale della disposizione censurata e del suo significato, anche sotto il profilo sistematico.

Come chiarito ormai da tempo e in modo costante dalla giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione è sufficiente che il giudice *a quo* abbia motivato - come qui ha fatto - sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dal rimettente attiene alla successiva verifica di fondatezza della questione (tra le più recenti, sentenze n. 73 e n. 23 del 2025; n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024).

5.- Va rigettata l'ulteriore eccezione, sollevata dalla Regione Molise, di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza poiché, anche in caso di accoglimento della questione in esame, i comuni - quali enti esponenziali della comunità amministrata - sarebbero comunque legittimati a imporre garanzie a tutela di interessi pubblici di cui sono titolari, anche a prescindere dalla previsione legislativa regionale.

Tuttavia, tale possibilità deve ritenersi preclusa dal chiaro tenore testuale dell'art. 93, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche, applicabile *ratione temporis* che - in coerenza con le esigenze di uniformità e semplificazione sottese alla disciplina del codice delle comunicazioni elettroniche - vieta espressamente ai comuni (oltre che a tutte le altre pubbliche amministrazioni) di imporre ai soggetti operanti sul proprio territorio «oneri o canoni che non siano stabiliti per legge» ai fini del rilascio delle autorizzazioni.

6.- Quanto al merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, mentre lo è quella della lettera e) del comma 3 dello stesso art. 5.

6.1.- Nel caso in esame, il Consiglio di Stato denuncia il contrasto della disposizione regionale censurata con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, nel richiedere ulteriori adempimenti non previsti dalla legge statale al fine dell'autorizzazione di nuovi impianti, violerebbe il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, cod. comunicazioni elettroniche, che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

6.2.- Occorre, innanzitutto, superare alcuni argomenti spesi dalla Regione Molise e dal Comune di Campobasso a sostegno della non fondatezza della questione in esame.

Si deve escludere, in particolare, che la riserva di legge prevista dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche consenta anche un intervento del legislatore regionale.

Questa Corte ha già escluso tale possibilità, sul rilievo che, se così non fosse, sarebbe contraddetta la stessa *ratio legis*, individuata nella finalità di «evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio» (sentenza n. 246 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 272 del 2010).

6.3.- Inoltre, risulta corretto il presupposto interpretativo da cui muove il Consiglio di Stato.



Infatti, non può essere condivisa l'interpretazione, sostenuta dalle difese della Regione Molise e del Comune di Campobasso, secondo la quale la disposizione censurata richiederebbe l'atto di impegno e la certificazione fideiussoria non ai fini dell'autorizzazione all'impianto, bensì solo con riferimento al suo esercizio.

Tale interpretazione - oltre a contrastare con il dato letterale della disposizione regionale censurata, espressamente dedicata alla disciplina delle autorizzazioni «per nuovi impianti» - porterebbe a conseguenze incoerenti anche sul piano sistematico. Infatti, oltre a non essere ipotizzabile, per l'operatore di telecomunicazioni, alcuna utilità derivante dalla sola realizzazione dell'infrastruttura disgiunta dalla sua messa in esercizio, tale ricostruzione porterebbe a riconoscere uno svolgimento bifasico della procedura di autorizzazione: la prima fase, sostanzialmente priva di utilità per l'operatore, avente a oggetto la sola installazione dell'infrastruttura; la seconda, volta a consentire l'attivazione e l'esercizio dell'impianto. Ciò risulta incompatibile con la disciplina statale dell'autorizzazione, che - in applicazione dei principi di tempestività, semplificazione e uniformità - configura il titolo abilitativo come un atto unico e onnicomprensivo.

Deve ritenersi che la disposizione regionale censurata imponga di allegare il certificato fideiussorio e l'atto di impegno sin dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione e non solo ai fini della successiva attivazione dell'impianto.

6.4.- Ciò posto, occorre, di seguito, esaminare distintamente i due adempimenti richiesti dalla disposizione regionale censurata.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006 non è fondata.

La disposizione in esame prevede l'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione.

In effetti, l'art. 107 cod. comunicazioni elettroniche, al comma 1, sia prima che dopo le modifiche da ultimo introdotte, già impone l'obbligo per gli operatori di telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali [...] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività.

Anche il successivo art. 115, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, pure nel testo vigente, stabilisce che «[i]l soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale».

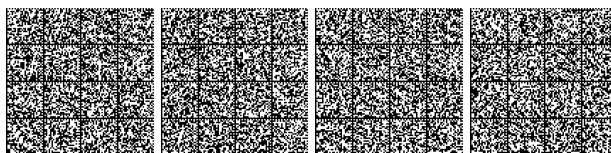
Inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, cod. comunicazioni elettroniche, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del codice vigente), dispone che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale».

La disposizione censurata non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, avente a oggetto il corretto svolgimento del servizio - nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione - e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata, poiché non è ravvisabile la violazione del divieto posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*), della legge reg. Molise n. 20 del 2006 è, invece, fondata.

Questa disposizione introduce a carico degli operatori di telecomunicazioni che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto un adempimento che in effetti non risulta espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni. Si tratta dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente Allegato n. 13 al codice delle comunicazioni elettroniche.



La previsione in esame si discosta dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso, ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

Pertanto, la disposizione regionale censurata viola la disposizione espressa dal richiamato art. 93, la cui natura di principio fondamentale è stata più volte ribadita da questa Corte «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenze n. 246 del 2020, n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005).

Infatti, in mancanza di tale principio, come già ricordato, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenze n. 246 del 2020 e n. 272 del 2010). Per queste ragioni, come è stato chiarito, «finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015).

È vero che questa Corte ha riconosciuto che «[l]e Regioni, nel quadro e nel rispetto dei principî fondamentali così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione delle stesse» (sentenza n. 336 del 2005).

Ma, nel caso in esame, la disposizione censurata richiede agli operatori del settore una prestazione di contenuto patrimoniale (la stipula e la produzione di un'apposita garanzia fideiussoria) non prevista dalla legge statale: va escluso che ciò realizzi una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dal codice delle comunicazioni elettroniche.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella versione applicabile ratione temporis, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

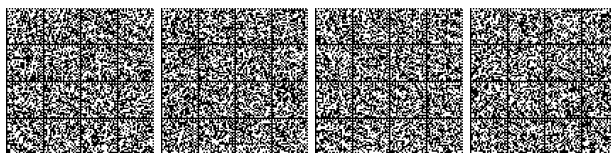
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 109

Sentenza 20 maggio - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Interdittiva antimafia - Sospensione degli effetti conseguente all'ammissione al controllo giudiziario - Protrazione della sospensione, anche dopo la cessazione di tale controllo con esito positivo, per il tempo necessario all'aggiornamento dell'informazione interdittiva - Omessa previsione - Irragionevolezza, e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 34-*bis*, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, 8 e 13; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra C. P. srl e ANAS spa, con ordinanza del 28 ottobre 2024, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di C. P. srl e di ANAS spa;

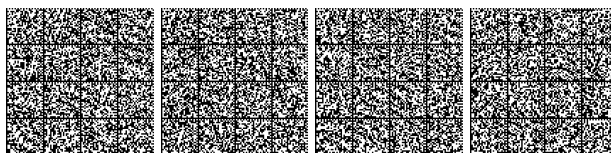
udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Lorenzo Lentini e Roberto Eustachio Sisto per C. P. srl, l'avvocato Francesco Mandalari e l'avvocata Maria Pacifico per ANAS spa;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 ottobre 2024, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo



1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a loro volta in combinato disposto con gli artt. 8 CEDU e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui «non prevede che la sospensione degli effetti dell'interdittiva, conseguente all'ammissione al controllo giudiziario, perduri anche con riferimento al tempo, successivo alla sua cessazione, occorrente per la definizione del procedimento di aggiornamento ai sensi dell'art. 91, co[mma] 5, cod. antimafia».

Il TAR Calabria riferisce di essere chiamato a decidere della domanda proposta dalla C. P. srl di annullamento, previa sospensione cautelare, della risoluzione del contratto di appalto pubblico di lavori, disposta dalla ANAS spa il 1° agosto 2024, ai sensi dell'art. 108, «co[mma] 1)» (*recte*: comma 2, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). In particolare, l'appaltante aveva risolto il contratto in esito al riscontro di una delle cause di "esclusione automatica" dell'appaltatore dalle procedure di evidenza pubblica previste dall'art. 80, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, individuata, nella specie, nel sopravvenire dell'efficacia dell'informazione interdittiva antimafia del 26 febbraio 2020 (divenuta definitiva in esito alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 15 aprile 2024, n. 3390), che aveva colpito l'appaltatore già prima della gara.

Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la ricorrente aveva ottenuto l'aggiudicazione del contratto in virtù della sospensione degli effetti del provvedimento interdittivo derivante - secondo quanto previsto dal censurato art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia - dalla sua ammissione al controllo giudiziario cosiddetto volontario con decreto del 15 luglio 2021 del Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione;

- il 7 giugno 2024, anteriormente alla scadenza della misura di prevenzione, stabilita per il 15 luglio 2024, l'impresa aveva presentato al Prefetto di Reggio Calabria «istanza per la permanenza nella white list»;

- la definizione di tale procedimento di aggiornamento dell'informazione interdittiva era stata sollecitata anche dalla stessa committente;

- in esito alla scadenza del termine di durata della misura di prevenzione, appurato il difetto di riscontro della predetta istanza di riesame da parte della prefettura, la stazione appaltante aveva preso atto che il provvedimento interdittivo aveva iniziato nuovamente a produrre effetti e aveva di conseguenza disposto, dapprima, l'interruzione dei lavori e, di seguito, con il provvedimento impugnato, la risoluzione dell'appalto;

- con il primo e principale motivo di ricorso, l'appaltatrice aveva lamentato l'illegittimità della decisione risolutoria per violazione degli artt. 34-*bis*, 92 e 94-*bis* cod. antimafia, sostenendo che la sospensione dell'efficacia dell'informazione prefettizia prevista dalla prima disposizione dovesse ritenersi estesa sino alla definizione da parte del prefetto del procedimento di riesame dell'interdittiva;

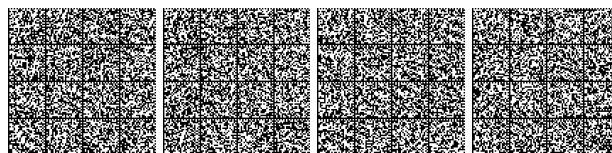
- nel corso del giudizio, da un lato, l'operatore economico aveva depositato il decreto del Tribunale di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione, del 13 settembre 2024, con cui era stata dichiarata la cessazione del controllo giudiziario per decorrenza del termine massimo di durata e accertata l'assenza di presupposti per l'applicazione di ulteriori misure ablativo e, dall'altro lato, l'appaltante aveva prodotto il preavviso di interdittiva comunicato dalla prefettura alla società l'11 luglio 2024, ai sensi dell'art. 92, comma 2-*bis*, cod. antimafia;

- con ordinanza 11 ottobre 2024, n. 213, resa all'esito della camera di consiglio del 9 ottobre 2024, lo stesso Collegio rimettente, ritenuto insussistente il fumus boni iuris sui motivi di ricorso, ha comunque accolto in via provvisoria la domanda cautelare sul presupposto del rilievo di ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, posta a fondamento del primo motivo, riservando le motivazioni sulla rilevanza e non manifesta infondatezza a un separato provvedimento. Ha, inoltre, disposto la prosecuzione della trattazione della domanda cautelare in camera di consiglio da fissare all'esito della pronuncia di questa Corte.

1.1.- L'ordinanza di rimessione si preoccupa, innanzitutto, di escludere la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Anzitutto, il dato testuale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia - secondo cui «[i]l provvedimento che dispone [...] il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende [...] gli effetti» dell'informazione interdittiva stabiliti dall'art. 94 cod. antimafia - sancirebbe la durata della sospensione per il solo tempo di vigenza della misura di prevenzione, senza possibilità di sua protrazione per via esecutiva.

In tal senso si sarebbe orientata univocamente la giurisprudenza amministrativa, la quale evidenzerebbe anche il difetto di una norma che espressamente preveda la permanenza degli effetti sospensivi dell'interdittiva oltre la cessazione del controllo giudiziario.



Nello stesso senso deporrebbe poi la diversità tra i due istituti - per presupposti e finalità - posta in luce («anche sul versante delle conseguenti reflowenze processuali, a seguito delle [...] decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 7 e 8 del 2023») dagli stessi giudici amministrativi, i quali hanno quindi escluso che l'esito positivo del controllo giudiziario comporti, di per sé, il superamento del giudizio di pericolo di infiltrazione mafiosa posto a base dell'interdittiva. Piuttosto, dei risultati ottenuti con il controllo, il prefetto dovrebbe tener conto ai fini dell'aggiornamento della misura interdittiva, ma con l'importante precisazione che tale giudizio non è vincolato da quei risultati, che non costituiscono una presunzione assoluta di avvenuta bonifica (si cita Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 16 giugno 2022, n. 4912).

1.1.1.- Tuttavia, proprio con riguardo al mancato raccordo legislativo tra la durata del controllo e il procedimento di aggiornamento, al cui esito potrebbe essere emessa una informazione liberatoria, il TAR Calabria pone in luce le maggiori criticità fattuali.

In punto di tempistica, per un verso, si rammenta che il procedimento di aggiornamento si caratterizza per una istruttoria impegnativa e con tempi lunghi, poiché tesa alla verifica dell'incidenza delle sopravvenienze sul pericolo di infiltrazione posto a fondamento dell'interdittiva; e, per altro verso, si dà conto della non condivisa prassi delle prefetture di ritenere necessaria per tale decisione la relazione conclusiva del controllore, prassi che implicherebbe un ulteriore allungamento dei tempi della rivalutazione. Infatti, nel difetto di pregiudizialità dell'esito del controllo giudiziario sul riesame prefettizio, questo potrebbe basarsi anche sulle relazioni provvisorie dell'ausiliario del giudice della prevenzione o sulle circostanze sopravvenute durante la misura poste in evidenza dall'impresa con l'istanza di aggiornamento.

In punto di effetti, si dà conto della impossibilità di neutralizzare con efficacia ex tunc le conseguenze negative prodotte dalla reviviscenza dell'interdittiva, nel periodo ricompreso tra la scadenza del controllo e la decisione prefettizia di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia. E ciò qualunque sia l'esito dell'aggiornamento poiché, nel caso di adozione di una informazione liberatoria, questa ha effetti ex nunc; mentre, nel caso di emanazione di una nuova interdittiva seguita dalla sua eventuale sospensione giurisdizionale in via cautelare, questa si opererebbe in via retroattiva, ma non sino a coprire anche il lasso temporale antecedente al nuovo provvedimento interdittivo.

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* si dedica a prospettare le ragioni della non manifesta infondatezza.

1.2.1.- In primo luogo, il previsto limite del congelamento degli effetti interdittivi sino alla cessazione del controllo giudiziario, e non anche sino alla definizione del procedimento di aggiornamento, contrasterebbe con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. per trattamento disomogeneo di situazioni identiche.

L'imprenditore assoggettato alla originaria interdittiva (confermata in via definitiva dal giudicato amministrativo), in esito alla pur favorevole conclusione del controllo giudiziario, non avrebbe alcuno strumento per paralizzarli e, di conseguenza, perderebbe la capacità sia di stipulare i contratti pubblici, per sopravvenuto difetto dei requisiti di moralità, sia di eseguire quelli già stipulati, per l'obbligo di risoluzione previsto in capo alle stazioni appaltanti. In particolare, l'operatore non potrebbe ricorrere al giudice amministrativo (sino alla determinazione prefettizia di aggiornamento) né potrebbe richiedere al giudice della prevenzione una nuova ammissione al controllo giudiziario, il cui presupposto processuale è la pendenza dell'impugnazione giurisdizionale dell'interdittiva, nella specie ormai definita con giudicato sfavorevole. Inoltre, come già illustrato, l'impresa non avrebbe modo di ottenere la cancellazione retroattiva di tali effetti pregiudizievoli.

Diversamente, l'incapacità a contrarre e a eseguire gli appalti pubblici non colpirebbe l'impresa che sia destinataria di un provvedimento interdittivo, ma ne abbia ottenuto la sospensione giurisdizionale (con effetti ex tunc) e, neppure, l'impresa che, destinataria di una interdittiva non sospesa per il rigetto della istanza cautelare, sia stata ammessa al controllo giudiziario. In quest'ultimo caso, infatti, il sopraggiungere della misura di prevenzione consentirebbe - secondo l'orientamento maggioritario da tempo formatosi nella giurisprudenza amministrativa nella vigenza del precedente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) - all'operatore economico non soltanto di proseguire nell'esecuzione dei contratti pubblici stipulati, ma addirittura - secondo quanto attualmente previsto dall'art. 94, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici) - di permanere tra i partecipanti alla procedura di evidenza pubblica.

Dunque, la prima impresa avrebbe un trattamento normativo deteriore rispetto alle altre due.

1.2.2.- In secondo luogo, la descritta carenza di rimedi giurisdizionali costituirebbe violazione degli artt. 24, 111, primo e secondo comma, e 113 Cost. per compromissione del diritto di difesa e della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi davanti agli organi di giurisdizione amministrativa.



1.2.3.- Ancora, il difetto di strumenti difensivi, ad avviso del giudice *a quo*, vulnererebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, a loro volta in combinato disposto con gli artt. 8 della stessa Convenzione e 1 Prot. addiz. CEDU.

In particolare, alla persona titolare o interessata alla gestione dell'impresa sarebbe negato il diritto a un ricorso effettivo per far valere, in tempi ragionevoli e preferibilmente con carattere preventivo, i diritti riconosciuti dalla stessa Convenzione e, nella specie, quelli al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'art. 8 CEDU, e alla tutela dei beni privati e della proprietà, garantito dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

1.2.4.- Lamenta, inoltre, il TAR Calabria che la limitazione temporale del congelamento degli effetti dell'interdittiva previsto dall'art. 34-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011 sarebbe contraria al principio di buon andamento, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. in uno con il principio di ragionevolezza.

Il ripristino dell'efficacia dell'interdittiva al momento della cessazione del controllo giudiziario con esito positivo, ma prima della definizione da parte del prefetto del riesame dell'attuale pericolo di condizionamento mafioso, frusterebbe la finalità «dinamica» di tale misura di prevenzione, individuata nella bonifica dell'impresa da situazioni di agevolazione occasionale della criminalità organizzata.

In proposito, il rimettente evidenzia che proprio tale obiettivo giustifica la sospensione dell'incapacità che consegue all'interdittiva: infatti, questo meccanismo consente all'impresa lo svolgimento dell'attività imprenditoriale, compresa quella contrattuale con l'amministrazione, nella forma «assistita» come mezzo per superare la riscontrata contaminazione.

In senso inverso, la nuova decorrenza degli effetti interdittivi al termine del «periodo monitorato» impedirebbe all'impresa di consolidare gli effetti dell'attuato percorso di risanamento e, piuttosto, l'esporebbe a quei pregiudizi che il controllo giudiziario aveva inteso scongiurare.

Si assisterebbe a un «vero e proprio corto circuito normativo»: nelle situazioni meno gravi di permeabilità alla criminalità, ritenute emendabili, da un lato, si concede all'imprenditore di proseguire l'attività con la «supervisione giudiziale», dall'altro, si consente, al termine di tale monitoraggio, l'automatico riprodursi dell'interdizione. Ciò senza attendere che il prefetto verifichi, nell'ambito del procedimento di aggiornamento dell'interdittiva, l'eventuale incidenza positiva della misura di prevenzione sul pericolo di condizionamento mafioso in origine riscontrato, il quale, peraltro, è già stato considerato dal giudice della prevenzione, al momento dell'ammissione dell'impresa al controllo, di natura solo occasionale.

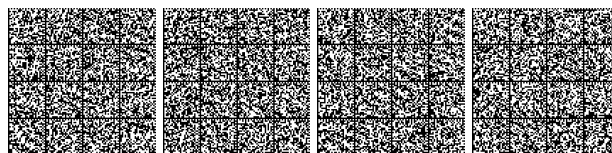
L'irragionevolezza della complessiva disciplina sarebbe lampante proprio ove il riesame prefettizio si concluda in senso favorevole, grazie ai risultati della misura bonificante. In tal caso, gli effetti interdittivi riespansi tra il termine del controllo e l'emanazione dell'informazione liberatoria darebbero luogo a conseguenze negative ineliminabili. Tanto, «con buona pace del principio di buon andamento della P.A.».

L'ordinanza di remissione, denunciando l'irragionevolezza manifesta della disciplina censurata, richiama i caratteri dell'informazione interdittiva e la funzione del procedimento di suo riesame: il provvedimento prefettizio, quale strumento di anticipata difesa della legalità rispetto al grave fenomeno mafioso, effettuerebbe una valutazione di natura «storico/statica» degli elementi di contaminazione e, per tale ragione, avrebbe validità temporalmente limitata a un anno (art. 86, comma 2, cod. antimafia). Di conseguenza, decorso tale periodo, ne è richiesto l'aggiornamento, d'ufficio o su istanza di parte (art. 91, comma 5, cod. antimafia). Il carattere provvisorio della misura e la necessaria verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a suo fondamento, tramite il procedimento di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia, contempererebbero gli effetti negativi sulla libertà di impresa, come rimarcato dalla sentenza n. 57 del 2020 di questa Corte.

1.2.5.- Il giudice *a quo* denuncia, altresì, la «vistosa trasgressione» dell'art. 97 Cost., in relazione ai principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa: la riespansione dell'efficacia del provvedimento interdittivo nei confronti del contraente privato imporrebbe alle stazioni appaltanti di procedere alla solerte sostituzione dell'appaltatore, con conseguenti ritardi e aggravio di costi nella esecuzione del contratto.

1.2.6.- Specularmente, nella prospettiva dell'appaltatore, il TAR Calabria ritiene che la vigente formulazione dell'art. 34-*bis* cod. antimafia arrechi un ingiustificato e non necessario sacrificio al diritto al lavoro e al libero esercizio dell'attività di impresa, tutelati dagli artt. 4 e 41 Cost.

L'inibizione dei rapporti con la pubblica amministrazione e delle attività private sottoposte a regime autorizzatorio che conseguono al ripristino dell'informazione interdittiva comprometterebbero, infatti, la capacità economico-produttiva dell'impresa e la forza lavoro ivi impiegata.



1.2.7.- Ancora, il mancato coordinamento tra controllo giudiziario e procedimento di riesame determinerebbe una manifesta sproporzione rispetto «allo scopo di massima anticipazione della tutela dell'economia sana dalle incrostazioni criminali che permea il sistema della documentazione antimafia».

Tale fine, secondo il rimettente, avrebbe potuto essere perseguito con soluzioni meno radicali per l'imprenditore. In via esemplificativa, l'ordinanza prospetta la modulazione della riespansione degli effetti interdittivi in termini gradualità (in ipotesi, prevedendone l'operatività nei confronti della sola capacità a contrarre con la pubblica amministrazione o, piuttosto, nei confronti delle sole attività soggette a regime autorizzatorio) ovvero in termini meno afflittivi (ad esempio, con la prorogatio del controllore giudiziario sino alla definizione del procedimento di riesame o con l'apposizione di una condizione risolutiva agli effetti provvisoriamente consentiti derivanti dai provvedimenti ampliativi o dai contratti pubblici, analogamente a quanto previsto dall'art. 92, comma 3, cod. antimafia).

1.2.8.- Infine, lo stesso difetto di proporzionalità violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, quanto all'ingerenza dell'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni.

In particolare, vi sarebbe una lesione del rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza della Corte EDU, in quanto la disciplina censurata imporrebbe un onere eccessivo alla proprietà privata, non strettamente necessario all'utile soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito.

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice amministrativo assume che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano strumentali alla definizione del giudizio al suo esame.

L'impugnato provvedimento di risoluzione contrattuale, comminata ai sensi dell'art. 108, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 50 del 2016, per sopraggiunto difetto di capacità a contrarre con la pubblica amministrazione, si fonderebbe sulla sola reviviscenza degli effetti dell'interdittiva alla scadenza del termine di durata del controllo giudiziario, secondo quanto previsto dal censurato art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia.

Pertanto, ove la disposizione venisse dichiarata costituzionalmente illegittima nei termini prospettati e, dunque, si riconoscesse il congelamento dell'efficacia dell'interdittiva sino alla definizione del procedimento di suo aggiornamento, il provvedimento impugnato sarebbe travolto dal venir meno del relativo fondamento normativo.

1.4.- Il TAR rimettente conclude affermando la sussistenza delle condizioni per l'invocata pronuncia additiva: posta l'insuperabilità in via esegetica del sospetto di illegittimità costituzionale prospettato, l'unica soluzione che consentirebbe di rimediarevi sarebbe la protrazione temporale della sospensione dell'efficacia dell'interdittiva prevista dalla norma sottoposta a scrutinio, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

2.- Si è costituita in giudizio la società ricorrente nel giudizio principale, C. P. srl, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia negli stessi termini auspicati dal rimettente.

L'appaltatrice, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'atto di rimessione.

In particolare, per rafforzare le argomentazioni del giudice *a quo*, la parte: a) sottolinea che l'impresa interessata dalla nuova decorrenza dell'efficacia dell'interdittiva, a seguito della conclusione del percorso di bonifica del controllo giudiziario, risulterebbe «abbandonata» all'operare dei relativi effetti pregiudizievoli, in attesa della definizione del procedimento di aggiornamento prefettizio; b) lamenta che il mancato coordinamento tra la definizione di quest'ultimo e il termine del controllo giudiziario sarebbe irragionevole negazione dell'effetto virtuoso della bonifica dai condizionamenti mafiosi che la misura di prevenzione giudiziaria mirerebbe a realizzare e che la rivalutazione prefettizia dovrebbe poter acclarare.

3.- Si è altresì costituita in giudizio l'ANAS spa, la quale ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, in subordine, non fondate.

3.1.- Anzitutto, la parte ha arricchito il quadro degli accadimenti fattuali e processuali che hanno interessato il giudizio principale, deducendo: a) che il 25 ottobre 2024, in esito al procedimento di aggiornamento, la Prefettura di Reggio Calabria ha adottato un nuovo provvedimento interdittivo nei confronti della ricorrente; b) di aver proposto appello avverso l'ordinanza che aveva concesso la sospensione cautelare della risoluzione contrattuale, sull'assunto della sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento della stessa a fronte della nuova interdizione; c) che il Consiglio di Stato aveva respinto tale impugnazione cautelare con la motivazione secondo cui il nuovo provvedimento si riferiva a «presupposti sopravvenuti e, come tali, da ritenere ininfluenti rispetto agli atti sospesi dal primo giudice»; d) che, in virtù della nuova interdizione, con atto dell'11 dicembre 2024, essa appaltante aveva nuovamente risolto il contratto di appalto; e), infine, che la C. P. srl ha impugnato la nuova informazione interdittiva e gli atti conseguenti, ma lo stesso TAR rimettente, questa volta, ha rigettato la relativa istanza cautelare.



3.2.- Tanto premesso, in via preliminare, la parte ha eccepito il difetto del presupposto della rilevanza: sotto due diversi profili, il sopraggiunto provvedimento interdittivo escluderebbe che l'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, possa incidere concretamente sul giudizio *a quo*.

Infatti, per un verso, la nuova interdizione impedirebbe alla società ricorrente, in via definitiva, la ricostituzione del rapporto contrattuale e, dunque, determinerebbe la sopravvenuta carenza di interesse alla impugnazione della prima risoluzione, comminata il 1° agosto 2024.

Per altro verso, l'eventuale estensione da parte di questa Corte della sospensione degli effetti interdittivi, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento, non potrebbe operare nel contenzioso tra le parti, posto che quel procedimento risulta ormai definito dal suddetto secondo atto interdittivo.

3.3.- Inoltre, l'ANAS spa ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate perché la pronuncia additiva richieda invaderebbe l'ambito della discrezionalità riservata al legislatore. Nell'ordinamento non sussisterebbero, a suo dire, le condizioni per l'automatico raccordo tra la fase finale del controllo giudiziario e il procedimento di aggiornamento dell'interdittiva.

Tanto, per la duplice ragione - evidenziata dallo stesso rimettente - dell'assenza di pregiudizialità tra l'esito del controllo e il procedimento di aggiornamento ex art. 91, comma 5, cod. antimafia, e della distinzione tra la valutazione del prefetto posta alla base dell'interdittiva e la valutazione del giudice ordinario nell'ammissione alla misura di assistenza dell'impresa.

3.4.- Nel merito, la difesa della appaltante ha resistito alle singole questioni.

3.4.1.- Quanto alla prospettata violazione del principio di uguaglianza, l'atto difensivo assume che l'impresa avrebbe già beneficiato degli strumenti di tutela di cui dispongono le altre imprese con le quali viene operato il raffronto, avendo, a sua volta, sia esperito il ricorso giurisdizionale verso la informazione interdittiva, sia ottenuto l'ammissione al controllo giudiziario.

Inoltre, rispetto alla problematica inerente ai tempi della definizione del procedimento di aggiornamento, si ricorda che il privato potrebbe anticipare il momento di presentazione della relativa istanza o azionare il ricorso giurisdizionale verso il silenzio inadempimento.

3.4.2.- Per le stesse ragioni, l'imprenditore non potrebbe dirsi privo di mezzi di tutela, sicché sarebbero complessivamente prive di fondamento anche le doglianze di contrasto con gli artt. 24, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 13 CEDU.

3.4.3.- L'appaltante contesta, altresì, le censure di violazione dell'art. 97 Cost.

In primo luogo, il richiesto allungamento della sospensione dell'interdittiva consentirebbe all'appaltatore di approfittare dell'inerzia dell'autorità amministrativa rispetto al riesame, omettendo a sua volta di attivare gli strumenti a sua disposizione per reagire al silenzio del prefetto, al fine di mantenere i rapporti contrattuali in corso. Inoltre, si trascurerebbe la circostanza che il giudizio meritorio espresso dal giudice della prevenzione con l'ammissione al controllo giudiziario perderebbe di attualità al momento della scadenza di tale misura.

In secondo luogo, i timori per gli aggravi temporali ed economici, che conseguirebbero alla interruzione dell'esecuzione dei contratti pubblici, sarebbero recessivi rispetto alla protezione dell'attività amministrativa e della corretta concorrenza tra le imprese dai condizionamenti di soggetti interessati da tentativi di infiltrazione mafiosa.

3.4.4.- Insussistente sarebbe anche l'asserita lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU: piuttosto, si ravviserebbe un «giusto equilibrio» tra il sacrificio imposto alla proprietà privata e l'interesse generale della comunità, nella specie individuabile in plurimi interessi di rango costituzionale, costituiti dal buon andamento, dal corretto utilizzo delle risorse pubbliche, dallo svolgimento leale e corretto della concorrenza e dal principio di legalità sostanziale.

3.4.5.- In ultimo, l'ANAS spa sostiene la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 41 Cost.

Questa Corte, con la sentenza n. 57 del 2020, avrebbe già «riconosc[iuto] la legittimità della compressione del diritto garantito all'art. 41 Cost., alla luce dalla perniciosità del fenomeno mafioso».

4.- In vista dell'udienza pubblica, la C. P. srl ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha controdedotto all'eccezione di difetto di rilevanza spiegata dalla ANAS spa.

La società - premesso di avere ottenuto, a seguito dell'impugnazione della interdittiva emessa nel 2024 e della seconda risoluzione contrattuale, una nuova ammissione al controllo giudiziario con decreto del Tribunale di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione, del 7 marzo 2025, n. 15 - ha sostenuto la persistenza del suo interesse tanto alla decisione della domanda di annullamento della prima risoluzione da parte del giudice amministrativo quanto alla pronuncia di questa Corte.



Infatti, in primo luogo, per effetto dell'eventuale annullamento della nuova interdizione (o comunque in conseguenza della ottenuta sospensione dei suoi effetti per la sopraggiunta ammissione al controllo giudiziario), l'ambito mantenimento del rapporto contrattuale sarebbe possibile a condizione che il giudice *a quo* annulli la prima risoluzione, fondata sulla disposizione censurata.

In secondo luogo, la riammissione al controllo giudiziario riaprirebbe l'arco temporale nel quale la invocata pronuncia additiva potrebbe operare.

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

Considerato in diritto

1.- Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dubita, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 8 della stessa Convenzione e 1 Prot. addiz. CEDU, della legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, nella parte in cui non dispone che la sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia - prevista in esito all'ammissione al controllo giudiziario e per tutta la sua durata - «perduri anche con riferimento al tempo, successivo alla sua cessazione, occorrente per la definizione del procedimento di aggiornamento [del provvedimento interdittivo] ex art. 91, co[mma] 5, cod. antimafia».

Le questioni sono sollevate nel giudizio di impugnazione, proposto da una impresa aggiudicataria di un contratto di appalto pubblico di lavori, della risoluzione comminata dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 108, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 50 del 2016, a seguito della constatazione della intervenuta scadenza del controllo giudiziario, cui l'impresa era stata ammessa, e del conseguente venir meno della sospensione degli effetti della informazione interdittiva (di cui l'appaltatrice era già destinataria, prima della procedura di gara), nonché della mancata definizione da parte del prefetto del procedimento di riesame dell'informazione stessa.

1.1.- Il giudice *a quo* lamenta l'illegittimità costituzionale della norma negativa per nove profili, suddivisibili in tre gruppi.

Il primo gruppo di questioni è accomunato dalla denunciata situazione in cui verserebbe l'operatore economico che ha portato a termine la misura di prevenzione del controllo giudiziario ed è destinatario della riviviscenza degli effetti dell'interdittiva: egli non avrebbe rimedi giurisdizionali né per avversarli nell'immediato né per neutralizzarli retroattivamente.

Tale situazione darebbe, pertanto, luogo al contrasto con: a) l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza, per trattamento peggiore di tale operatore rispetto alle imprese che sono per la prima volta colpite dal provvedimento interdittivo e che ne possono ottenere la sospensione con decisione cautelare del giudice amministrativo o con ammissione al controllo giudiziario; b) gli artt. 24, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost. per compromissione del diritto di difesa, in specie nei confronti della pubblica amministrazione; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 8 della stessa Convenzione e 1 Prot. addiz. CEDU, per pregiudizio al diritto a un ricorso effettivo definibile in tempi ragionevoli, a tutela del diritto al rispetto della vita privata e del diritto di proprietà.

Con un secondo gruppo di questioni, il giudice *a quo* lamenta la violazione del principio di proporzionalità per diversi aspetti e in combinazione con altri parametri e, in particolare: a) per l'incongruità, rispetto allo scopo della difesa della legalità perseguita con l'interdittiva, del pieno ripristino della sua efficacia alla chiusura del controllo; b) per l'ingiustificato sacrificio del diritto al lavoro e del libero esercizio dell'attività di impresa (artt. 4 e 41 Cost.), stante la compromissione irrimediabile della capacità economico-produttiva dell'impresa e, di conseguenza, della forza lavoro ivi impiegata; c) per la vistosa violazione dei principi di efficienza ed economicità (riconducibili all'art. 97 Cost.) dell'attività contrattuale dell'amministrazione, obbligata alla rapida sostituzione dell'appaltatore, con conseguenti ritardi e aggravio di costi nell'esecuzione del contratto; d) per l'ingerenza sproporzionata dell'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

In terzo luogo, il TAR Calabria lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, perché la funzione bonificante, perseguita con la misura del controllo giudiziario, sarebbe frustrata dalla riespansione degli effetti dell'interdittiva senza che si attenda la verifica da parte del prefetto dell'incidenza degli eventuali risultati favorevoli sulla attualità del fenomeno di infiltrazione mafiosa: infatti, la riespansione efficace, da un lato, impedirebbe all'impresa



di consolidare i risultati del compiuto percorso proficuo di risanamento e, dall'altro, darebbe luogo a conseguenze negative insuperabili, pur nell'ipotesi di successiva emanazione da parte del prefetto dell'informazione liberatoria (anche per l'esito positivo del controllo giudiziario).

2.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'ANAS spa.

2.1.- Anzitutto, l'appaltante eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni, in quanto, in esito al procedimento di aggiornamento, la società appaltatrice è stata attinta da un nuovo provvedimento interdittivo: quest'ultimo, per un verso, le precluderebbe in via definitiva la prosecuzione del rapporto contrattuale e, dunque, implicherebbe la sopravvenuta carenza del suo interesse all'annullamento giurisdizionale della originaria risoluzione del contratto; per altro verso, segnerebbe la fine del periodo temporale nell'ambito del quale dovrebbe operare l'estensione della sospensione dell'interdizione richiesta a questa Corte («[sino alla]definizione del procedimento di aggiornamento ex art. 91, co[mma] 5, cod. antimafia»), con conseguente ininfluenza della eventuale pronuncia additiva sul giudizio *a quo*.

L'eccezione va disattesa.

La nuova interdizione - sebbene sia del 25 ottobre 2024 e, dunque, di data antecedente al deposito dell'ordinanza di rimessione del 28 ottobre 2024 - costituisce, invero, una mera sopravvenienza di fatto, ininfluenza sulla rilevanza delle questioni.

Da un lato, infatti, le parti non hanno dedotto nella sede propria del giudizio *a quo* l'asserita carenza di interesse all'annullamento per il sopraggiungere della nuova informazione interdittiva, sicché essa è rimasta estranea al relativo *thema decidendum*.

Dall'altro lato, deve considerarsi che il nuovo provvedimento prefettizio, se pure antecedente all'ordinanza di rimessione, è successivo all'ordinanza dell'11 ottobre 2024 con cui il giudice amministrativo, concedendo in via interinale la tutela cautelare proprio sul presupposto dell'esistenza dei dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, cod. antimafia, si è riservato di sollevarli con separato provvedimento. Dunque, l'accadimento in parola «benché intervenut[o] prima del deposito formale dell'ordinanza di rimessione è [...] successiv[o] alla decisione di sospendere il giudizio e sollevare le questioni di legittimità costituzionale» (sentenza n. 120 del 2024, in relazione al requisito della persistente pendenza della controversia innanzi al giudice rimettente).

2.2.- Con una seconda eccezione, la stessa parte ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni sollevate perché sarebbe richiesta una pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato, con invasione dell'ambito delle scelte riservate al legislatore.

In particolare, si chiederebbe la protrazione della sospensione dell'efficacia dell'interdittiva sino alla decisione prefettizia sull'aggiornamento della stessa, sebbene nell'ordinamento non sussistano, in assunto, le condizioni per l'automatico raccordo tra la fase finale del controllo giudiziario e il procedimento di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

Anche questa eccezione non è fondata.

Il rimettente, dopo aver delineato caratteristiche e funzioni del controllo giudiziario volontario e dell'aggiornamento dell'informazione interdittiva, ha individuato il loro punto di contatto nella circostanza per la quale dall'esito favorevole del primo scaturisce l'obbligo di avvio del secondo, che potrebbe definirsi, anche a causa del percorso controllato, con una informazione liberatoria. Nel descritto contesto, il TAR Calabria stigmatizza la mancata previsione della sospensione degli effetti dell'interdittiva sino all'esito del riesame e formula la richiesta di una pronuncia additiva che ritiene coerente con le rationes dei due istituti.

Ove dovesse riscontrarsi il denunciato vulnus ai diritti e ai principi costituzionali evocati, spetterà a questa Corte individuare lo strumento idoneo per porvi rimedio sulla base di «“precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti”» (*ex multis*, sentenze n. 69 del 2025, n. 62 del 2022, n. 63 del 2021 e n. 224 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016).

3.- L'esame del merito richiede una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inseriscono le questioni sollevate, limitatamente agli aspetti essenziali per la decisione: il controllo giudiziario volontario nel suo rapporto con l'informazione interdittiva.

3.1.- Il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia è una misura di prevenzione giudiziaria patrimoniale, introdotta con l'art. 11, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate). Tale misura è applicabile dal giudice della prevenzione d'ufficio o a domanda dell'operatore economico e inquadrabile nella più recente tendenza della legislazione a fornire una risposta preventiva ai fenomeni di infiltrazione criminale nell'economia secondo misure graduali, con la valorizzata possibilità per le fattispecie meno gravi di intervenire, anziché con “l'ablazione”, con il “salvataggio” della realtà aziendale con-



taminata, tramite la sottoposizione della stessa a diversificati interventi di “bonifica”. In particolare, con il controllo giudiziario, l'imprenditore non è espropriato dell'azienda (come nel sequestro e nella confisca) né temporaneamente spossessato della sua gestione (come nell'amministrazione giudiziaria), ma è soggetto a un programma vigilato e assistito dallo Stato, finalizzato al suo recupero alla legalità. Ciò alla condizione che l'impresa, seppur interessata dal pericolo concreto di infiltrazione mafiosa, manifesti un adeguato margine di autonomia rispetto alle consorterie criminali.

Pertanto, da un lato, la misura può essere disposta solo se l'agevolazione a persone pericolose (individuate dall'art. 34, comma 1, cod. antimafia) sia «occasionale» (art. 34-bis, comma 1, cod. antimafia), secondo un riscontro che la giurisprudenza intende non soltanto come riferito allo «stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versi la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto [teso] a comprendere e prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 settembre-19 novembre 2019, n. 46898). In altri termini, il giudice è chiamato a esprimere un favorevole giudizio prognostico riguardo al fatto che l'impresa possa riallinearsi con il contesto economico sano, seguendo il percorso assistito.

Dall'altro lato, all'imprenditore è lasciata la gestione dell'attività sotto le prescrizioni e la sorveglianza - di varia tipologia e per un periodo ricompreso tra uno e tre anni (art. 34-bis, comma 2, cod. antimafia) - del tribunale della prevenzione.

Nella specifica ipotesi in cui la misura sia attivata a domanda dell'operatore economico (art. 34-bis, comma 6, cod. antimafia), essa consiste - oltre che in obblighi e divieti rivolti all'imprenditore - nella vigilanza da parte di un giudice delegato dal tribunale con l'ausilio di un «amministratore giudiziario» (di seguito, anche: controllore giudiziario), che esplica una puntuale attività di controllo sull'impresa (art. 34-bis, comma 3, cod. antimafia).

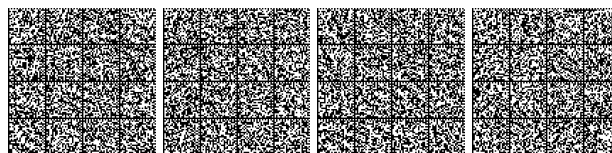
Il legislatore ha previsto, quale condizione affinché possa essere richiesta l'ammissione al controllo giudiziario volontario, che l'imprenditore richiedente sia destinatario di una informazione interdittiva emessa ai sensi dell'art. 84, comma 4, cod. antimafia (e, dunque, di una interdittiva adottata in esito alla valutazione discrezionale del prefetto della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa), la quale sia stata impugnata dinanzi al giudice amministrativo (art. 34-bis, comma 6, cod. antimafia).

Con tale previsione il legislatore ha stabilito un inedito collegamento tra la prevenzione giudiziaria e la prevenzione amministrativa relative all'impresa attinta solo occasionalmente da fenomeni di infiltrazione mafiosa, ma di tale collegamento ha espressamente disciplinato solo due aspetti: 1) a monte, la necessità procedurale che il tribunale, nel determinarsi sulla misura, senta il prefetto che ha adottato l'interdittiva; 2) a valle, la sospensione degli effetti dell'interdittiva come conseguenza dell'ammissione dell'imprenditore al controllo giudiziario.

In particolare, il primo periodo del censurato art. 34-bis, comma 7, cod. antimafia, prevede che il provvedimento che dispone il controllo giudiziario sospende gli effetti dell'informazione interdittiva, stabiliti dall'art. 94 cod. antimafia. Quanto a questi, è noto che il provvedimento prefettizio - in ragione della sua natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia (sentenze n. 101 del 2023, n. 180 del 2022, n. 178 del 2021 e n. 57 del 2020) - determina l'incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell'imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione (ancora sentenze n. 101 del 2023, n. 118 del 2022 e n. 178 del 2021, che richiamano Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), derivando dal tentativo di infiltrazione mafiosa il divieto di stipulare ed eseguire i contratti pubblici, di conseguire e mantenere le concessioni di beni pubblici, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed erogazioni (artt. 91, commi 1 e 1-bis, e 94, comma 1, cod. antimafia) nonché, secondo la corrente giurisprudenza amministrativa, alla luce del disposto dell'art. 89-bis cod. antimafia, l'impedimento a ottenere e mantenere i titoli autorizzatori e abilitativi necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali anche nei confronti dei privati.

Solo in un secondo momento, con gli artt. 47, comma 1, e 49, comma 1, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, il legislatore ha arricchito il quadro di correlazione tra la prevenzione amministrativa e la prevenzione giudiziaria, prescrivendo la comunicazione alla prefettura del decreto di ammissione ai fini dell'aggiornamento della banca dati unica della documentazione antimafia e disponendo il coordinamento del controllo giudiziario con le misure amministrative di prevenzione collaborativa, adottabili dal prefetto, introdotte con lo stesso art. 49, comma 1.

In particolare, secondo l'inserito art. 94-bis cod. antimafia, se il prefetto riscontra che l'impresa è interessata da «tentativi di infiltrazione mafiosa [...] riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale», in luogo dell'informazione interdittiva, emette un provvedimento che prescrive all'operatore una serie di misure di tipo organizzativo e/o comunicativo, per un periodo variabile dai sei ai dodici mesi, con possibile nomina di uno o più esperti con funzioni di supporto per l'attuazione delle prescrizioni disposte. Nello specifico, il comma 3 di tale articolo regola il rapporto tra



la vigilanza prescrittiva adottata dal prefetto e quella applicata dal giudice della prevenzione, stabilendo che le misure collaborative cessano se il tribunale della prevenzione dispone il controllo giudiziario (nella forma della vigilanza con la nomina del controllore giudiziario). Ciò perché le prime hanno il medesimo presupposto (l'agevolazione occasionale), analogo contenuto (gestione imprenditoriale guidata e monitorata con diverse modalità) e «identità di funzione» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 13 febbraio 2023, n. 7) rispetto al secondo.

Nonostante l'intervento legislativo del 2021, è rimasta scarna la disciplina dell'istituto del controllo, quanto al coordinamento con la valutazione infiltrativa prefettizia e al suo vaglio da parte del giudice amministrativo, e ciò ha creato diversi dubbi esegetici che interessano sia la fase genetica sia lo sviluppo del controllo giudiziario, molti dei quali risolti dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Tra gli aspetti chiariti - per quanto ancora di stretto rilievo ai fini della presente decisione - vi è, anzitutto, la diversità della valutazione espressa dal prefetto (e del suo sindacato da parte del giudice amministrativo) rispetto al "fuoco" della valutazione del giudice della prevenzione: la prima - preordinata alla adozione della interdittiva quale reazione ordinamentale alle minacce della criminalità - è esclusivamente di tipo "statico" (o retrospettivo), quale diagnosi di un fenomeno di rischio infiltrativo già perpetratosi; mentre la seconda - funzionale all'ammissione del richiedente a una misura di bonifica - è di natura eminentemente "dinamica", perché prognosi delle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha, o meno, di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano (si veda, per tutte, nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023 e, nella giurisprudenza ordinaria, ancora Cass., sez. un. pen., n. 46898 del 2019).

Da tale inquadramento delle due diverse valutazioni sono state tratte talune conseguenze sul loro rapporto diacronico.

Per un verso, le pronunce più recenti hanno escluso che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva faccia venire meno il controllo giudiziario, perché è ritenuta perdurante l'esigenza di risanare l'impresa. Si è affermato, infatti, che "la conferma" giurisdizionale dell'interdizione prefettizia e, dunque, l'accertamento in via definitiva che l'impresa è permeabile al fenomeno mafioso, renda massima l'esigenza di risanamento (ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023) o, comunque, che essa sia «coerente proprio con la [precedente] ritenuta necessità di applicare la misura del controllo giudiziario» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 11 dicembre 2024-11 febbraio 2025, n. 5514).

Nel verso opposto, è ritenuto ininfluente il sopraggiungere della definizione positiva del controllo giudiziario sul sindacato del giudice amministrativo sulla interdittiva: infatti, il buon esito della misura preventiva giudiziaria costituisce un post factum rispetto al provvedimento prefettizio impugnato, di cui va verificata la legittimità tenendo conto delle condizioni di fatto e di diritto sussistenti al momento in cui è stato emesso (da ultimo, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 29 aprile 2025, n. 3635).

Pur nella delineata distinzione dei giudizi della prevenzione amministrativa e giudiziaria, con la conseguente esclusione dell'incidenza diretta dell'esito dell'uno sull'altro, sussistono delle ovvie interferenze che hanno origine ora nel disposto dell'art. 34-bis, comma 7, cod. antimafia, ora nella "temporaneità" dell'interdizione.

Quanto al primo profilo, è pacifico nella giurisprudenza amministrativa - come correttamente sostenuto dal rimettente - che dalla lettera della disposizione censurata, secondo cui il «provvedimento che dispone [...] il controllo giudiziario [...] sospende [...] gli effetti» dell'informazione interdittiva, si ricava anche la norma secondo cui la chiusura del controllo (a prescindere dall'esito) determina la cessazione dell'effetto sospensivo della interdittiva che dal primo era conseguito (da ultimo, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2024, n. 2515).

Quanto al secondo aspetto, l'esito positivo della misura preventiva giudiziaria può avere un riflesso nello "sviluppo" dell'efficacia dell'interdittiva.

In proposito, infatti, occorre ricordare che - come questa Corte ha avuto modo di rimarcare nel segnare il limite della ragionevolezza della grave limitazione della libertà di impresa che deriva dalla adozione dell'informazione interdittiva in nome della difesa della legalità - la misura prefettizia ha carattere provvisorio: l'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 prevede che l'informativa antimafia abbia una validità limitata di dodici mesi, previsione da intendere (al contrario che nel caso della informazione liberatoria) non già come perdita automatica dell'efficacia dell'interdizione, ma nel senso che «alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva» (sentenza n. 57 del 2020). In altri termini, la provvisorietà, tesa a «scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile» (ancora, sentenza n. 57 del 2020) per l'impresa interdetta, è garantita dall'art. 91, comma 5, ultimo periodo, cod. antimafia, a mente del quale «[i]l prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa».



Il venir meno di tali «circostanze rilevanti», secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, non deriva dal mero trascorrere del tempo, ma dal sopraggiungere di elementi diversi, oppure contrari, idonei a escludere la portata sintomatica di quelli posti alla base del giudizio infiltrativo dell'emessa interdittiva - o perché ne smentiscono tale valenza, o perché rendono remoto, e certamente non più attuale, il pericolo (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 agosto 2020, n. 5088; in termini analoghi, ancora, sezione terza, sentenze 30 ottobre 2023, n. 9343, e 7 gennaio 2022, n. 57).

Ebbene, tra i fatti positivi idonei a superare la pregressa valutazione infiltrativa vi è proprio l'esito favorevole del controllo giudiziario e la giurisprudenza non ha mancato di puntualizzarne le implicazioni procedurali e decisorie.

Sotto il profilo procedimentale, tale sopravvenienza genera l'obbligo dell'organo amministrativo di procedere all'aggiornamento dell'informazione interdittiva previsto dall'art. 91, comma 5, cod. antimafia (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 10 marzo 2025, n. 1937 e 23 dicembre 2024, n. 10340), obbligo che, se inadempito, rende operante l'azione avverso il silenzio, di cui agli artt. 31 e 117 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Sotto il profilo della determinazione prefettizia di riesame, il prefetto non può ignorare gli esiti del controllo, dovendo puntualmente valutare (con onere motivazionale rinforzato) se il compiuto percorso abbia dato luogo, o meno, alla recisione dei rapporti con le organizzazioni criminali e, dunque, se i risultati della misura costituiscano effettivamente una di quelle sopravvenienze rilevanti ai fini dell'aggiornamento. Per contro, è escluso che l'esito positivo del controllo giudiziario vincoli il successivo giudizio di riesame, posto che la valutazione del controllore e del tribunale non costituisce un giudicato di accertamento né una presunzione assoluta di avvenuta bonifica (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 31 luglio 2024, n. 6880 e 16 giugno 2022, n. 4912).

L'istituto dell'aggiornamento - nell'indiscussa discrezionalità della sua definizione con l'emissione di una informazione liberatoria o, piuttosto, di una informazione interdittiva - è stato pertanto qualificato, sia dal giudice amministrativo che dal giudice ordinario, come punto «di interazione» o «raccordo» tra gli istituti in esame (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 15 ottobre 2024, n. 790; Cons. Stato, sez. sesta, n. 2515 del 2024; Cass., n. 5514 del 2025).

Pur rinvenuto il collegamento tra gli istituti, alcune pronunce amministrative (da ultimo, sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, n. 1937 del 2025), al pari dell'ordinanza di rimessione, e la dottrina hanno evidenziato le problematiche che derivano dal mancato allineamento, nella complessiva disciplina, tra il tempo della definizione del controllo e il tempo di definizione del riesame dell'interdittiva.

La decisione sull'aggiornamento, infatti, in ragione della complessa istruttoria e del carico di lavoro delle prefetture, giunge ordinariamente a distanza di tempo dalla conclusione del controllo giudiziario, pur se - come nella fattispecie all'esame del giudice *a quo* - l'imprenditore o l'amministrazione interessata abbiano presentato istanza di riesame in un momento antecedente alla conclusione del controllo sulla base delle relazioni provvisorie del controllore giudiziario.

Tale sfasamento - come sottolineato dal rimettente - ha quale conseguenza che l'informazione liberatoria, emessa dal prefetto in sede di aggiornamento dell'interdittiva all'esito positivo del controllo, operando *ex nunc*, non cancella gli effetti interdittivi riespansi dopo il controllo.

All'espresso fine di colmare questo «iato temporale», nell'attuale XIX Legislatura, è stata presentata la proposta di legge (Modifica all'articolo 34-*bis* del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di controllo giudiziario delle aziende - A.C. n. 1405) volta all'introduzione, nell'art. 34-*bis* cod. antimafia, del comma 7-*bis*, secondo cui «[i]n caso di esito positivo del controllo, il prefetto procede d'ufficio al riesame della posizione del soggetto controllato. Il riesame ha una durata massima di sei mesi, prorogabili di ulteriori sei mesi. Nel corso del riesame si mantiene la sospensione degli effetti di cui all'articolo 94».

4.- Tutto quanto sopra premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. - per irragionevolezza della disciplina e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata - sono fondate.

4.1.- Come si è visto, con il controllo a domanda dell'imprenditore, il legislatore ha collegato la prevenzione giudiziaria con quella amministrativa per dare coordinata risposta al tentativo di infiltrazione della criminalità di tipo marginale, ma è evidente che non ragionevolmente ha mancato di «chiudere il cerchio» e determinato un incongruo sacrificio della libertà di impresa.

4.1.1.- Tassello fondamentale dell'«apprezzabile finalità [del controllo giudiziario] di contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale» (sentenza n. 180 del 2022) è senza dubbio la sospensione degli effetti dell'interdittiva di cui quell'operatore economico è destinatario, in quanto essa costituisce il mezzo indispensabile per consentirgli di espletare in concreto l'*iter* di gestione vigilata preordinato



alla bonifica: infatti, solo per effetto del congelamento dell'interdizione, l'operatore riacquista provvisoriamente la capacità di intrattenere i rapporti con la pubblica amministrazione e di svolgere le attività economiche sottoposte al suo preventivo assenso. Senza tale strumento, dunque, l'ordinamento indicherebbe "il percorso di recupero, ma non fornirebbe le gambe per percorrerlo".

L'essenziale strumentalità del meccanismo sospensivo rispetto alla finalità del controllo è stata, d'altro canto, di recente ribadita dal legislatore del terzo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), che ne ha esteso l'ambito applicativo.

Il d.lgs. n. 36 del 2023 ha sancito il superamento dell'orientamento giurisprudenziale che riteneva che la sospensione *de qua*, sopraggiunta nel corso della procedura di evidenza pubblica, non operasse retroattivamente e, pertanto, non apportasse deroghe all'obbligo per le stazioni appaltanti di escludere dalla competizione il partecipante interdetto (art. 80, comma 2, del previgente cod. contratti pubblici e art. 94, comma 2, del vigente cod. contratti pubblici) o all'impedimento dell'aggiudicazione in suo favore (art. 32, comma 7, del previgente cod. contratti pubblici e art. 17, comma 5, del vigente cod. contratti pubblici) e di stipula del contratto (art. 94, comma 1, cod. antimafia), in rigorosa applicazione del principio della necessaria continuità del possesso dei requisiti in capo agli aspiranti contraenti con la pubblica amministrazione in tutte le fasi della gara.

Infatti, l'art. 94, comma 2, ultimo periodo, del vigente cod. contratti pubblici dispone l'inoperatività della causa di esclusione per l'accertamento prefettizio del tentativo di infiltrazione mafiosa «se, entro la data dell'aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al controllo giudiziario». È così sancito l'effetto "salvifico" dell'ottenuto controllo sulla procedura di evidenza pubblica, perché il concorrente "controllato" è ritenuto *ex lege* affidabile, nonché meritevole di occasioni contrattuali che lo conducano alla bonifica.

Ancora al favor per lo scopo della misura di cui all'art. 34-*bis*, comma 6, cod. antimafia, va ricondotto anche il ricordato recente orientamento giurisprudenziale che esclude che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva comporti l'interruzione della gestione imprenditoriale controllata e, di conseguenza, il venir meno del "beneficio sospensivo".

4.1.2.- Rispetto alla valorizzata *ratio* del controllo giudiziario è, invece, palesemente dissonante e afflittivo per l'impresa il meccanismo - ben descritto dal giudice *a quo* - che segue alla sua conclusione pur a fronte degli acclarati risultati positivi.

Da un lato, infatti, alla chiusura della misura giudiziaria corrisponde l'automatica riespansione degli effetti interdittivi con le conseguenti ripercussioni negative, prime tra tutte quelle su gare e contratti pubblici in corso - senza che, secondo coerenza logica, si attenda l'apprezzamento degli esiti del controllo giudiziario volontario nella valutazione di aggiornamento della misura amministrativa, cui la disciplina l'ha collegato. Anche ad avviso di questa Corte, è proprio l'aggiornamento dell'informazione dell'interdittiva ex art. 91, comma 5, cod. antimafia il "nodo di collegamento" tra i due sistemi preventivi, trattandosi del momento in cui l'ordinamento richiede di riscontrare se gli esiti del consentito percorso, letti nella visione complessiva che il prefetto ha dell'imprenditore, abbiano prodotto l'effettivo superamento del pericolo di infiltrazione originariamente rilevato, in modo da «scongiurare [anche in questo specifico caso] il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile» (sentenza n. 57 del 2020).

Dall'altro lato, con risultati paradossali, le perdite che discendono dalla nuova paralisi dell'attività imprenditoriale non possono essere eliminate retroattivamente anche se l'esito del procedimento di riesame sia favorevole per decisione amministrativa o giudiziale: infatti, non solo - come si è visto - l'eventuale emanazione da parte del prefetto dell'informazione liberatoria all'esito dell'aggiornamento, e proprio in ragione dei risultati della misura della vigilanza prescrittiva, opera *ex nunc*; ma anche l'eventuale annullamento giurisdizionale dell'informazione interdittiva emessa all'esito dell'aggiornamento (al pari della sospensione cautelare che può precederlo) retroagisce al momento della adozione del provvedimento, ma non copre anche il periodo anteriore, che va dalla definizione del controllo alla impugnata interdizione.

Alla luce di questi rilievi, deve concludersi per la irragionevolezza e contraddittorietà del sistema nel suo complesso, il quale: 1) istituisce una misura innovativa e in essa investe con l'obiettivo di recupero delle imprese alla legalità tramite la prosecuzione dell'attività aziendale; 2) consente di ammettere l'imprenditore, in esito al riconoscimento di specifiche potenzialità, a un apposito percorso di risanamento di durata compresa tra uno e tre anni, che ha un costo non solo per il privato, ma anche per l'amministrazione della giustizia; 3) ma, di contro, pur nell'ipotesi di chiusura positiva della misura, non impedisce l'immediato rioperare degli effetti interdittivi, nelle more della doverosa rivalutazione prefettizia sulla persistenza o sul superamento del condizionamento mafioso, superamento che si auspica determinato dal compiuto risanamento controllato.

Ancora, va rimarcato che la riespansione di questi effetti rischia di vanificare i risultati conseguiti con l'attività monitorata: il ripristino delle incapacità non solo può condurre a una crisi economica irreversibile dell'impresa, ma può anche determinare un possibile riavvicinamento dell'operatore economico in difficoltà alla criminalità, da cui l'intervento statale mirava a separarlo.



4.2.- Restano assorbite le ulteriori questioni.

4.3.- Ricontrato il vulnus, deve individuarsi la soluzione per porvi rimedio.

La soluzione indicata dal rimettente, di protrazione della sospensione dell'interdittiva sino al suo riesame, risulta a "rime adeguate", con la precisazione che la invocata protrazione della sospensione può essere riconosciuta solo in caso di chiusura del controllo con esito favorevole.

Anzitutto, infatti, l'addizione è coerente con lo scopo legislativo di consentire, tramite la continuità aziendale monitorata, il salvataggio delle imprese nonché con la logica del sistema nel suo complesso di verificare, tramite il giudizio prefettizio di aggiornamento dell'interdittiva, che il diligente percorso controllato abbia effettivamente eliso il rischio infiltrativo.

L'aggancio temporale tra il momento della chiusura della misura preventiva e il momento dell'aggiornamento della situazione infiltrativa trova nell'ordinamento - diversamente da quanto asserito dall'ANAS spa - «"precisi punti di riferimento" e "soluzioni già esistenti"» (tra le altre, sentenze n. 69 del 2025, n. 62 del 2022, n. 63 del 2021 e n. 224 del 2020).

La continuità temporale è stata, infatti, prevista dal legislatore nelle misure di prevenzione collaborativa, di cui si sono viste le notevoli similitudini con il controllo giudiziario: per esse, l'art. 94-bis, comma 4, cod. antimafia, fa coincidere il termine di scadenza del periodo vigilato con il riesame della situazione infiltrativa, inferendo dal venir meno di questa, per effetto del buon esito della misura amministrativa preventiva, il rilascio di una informazione antimafia liberatoria. In tale caso, dunque, l'ordinamento non consente alcuno "iato temporale" pregiudizievole.

5.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 34-bis, comma 7, cod. antimafia nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250109



N. 110

Sentenza 10 giugno - 17 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Dipendenti civili dello Stato e dipendenti degli enti locali - Liquidazione dei trattamenti di quiescenza - Neutralizzazione dei periodi contributivi aggiuntivi a quelli necessari per la maturazione del requisito minimo di anzianità, ove i primi depauperino la quota liquidata con il sistema retributivo - Omessa previsione - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, giusta retribuzione e proporzionalità del trattamento pensionistico, del diritto al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, nonché del valore sociale dell'attività dei pubblici impiegati posti al servizio esclusivo della Nazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1965, n. 965, art. 3, primo comma; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 43, primo comma.
- Costituzione, artt. 1, 3, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, nel procedimento vertente tra M. C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 4 novembre 2024, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2024.

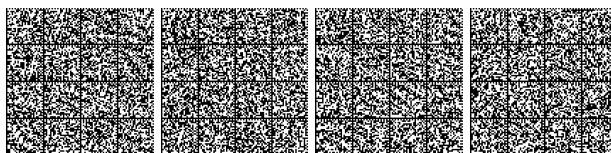
Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di M. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Giorgio Borri per M. C. e Sergio Preden per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 novembre 2024 (r.o. n. 225 del 2024), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali



e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tali disposizioni «non prevedono che, al raggiungimento dell'età pensionabile, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di minore retribuzione, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima».

2.- Il giudizio principale origina dal ricorso presentato da M. C., titolare di una pensione di vecchiaia «in regime di cumulo» - ai sensi dell'art. 1, comma 239, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» - liquidata, al raggiungimento del requisito anagrafico di sessantasei anni e sette mesi, a far data dal 1° maggio 2018.

3.- In fatto, il rimettente riferisce che l'importo del trattamento pensionistico risulta calcolato in base alla contribuzione versata, in periodi compresi tra il 17 aprile 1976 e il 28 aprile 2018 (per un totale di trentacinque anni e quattro mesi), in cinque diverse «gestioni previdenziali INPS», alle quali il ricorrente è stato iscritto nel corso della propria carriera lavorativa, maturando altrettante quote di trattamento, successivamente cumulate.

Più nello specifico, il rimettente espone che M. C. è stato iscritto: *a)* nella «gestione ordinaria dei lavoratori dipendenti privati», per circa un anno e due mesi; *b)* nella «gestione commercianti», per circa un anno e nove mesi; *c)* nella «gestione dei dirigenti di aziende industriali (ex INPDAL)», per circa cinque anni e dieci mesi; *d)* nella «gestione separata», per circa tredici anni e un mese; *e)* nella «gestione pubblica», per circa tredici anni e sei mesi.

Con particolare riferimento a quest'ultima gestione, risulta che il ricorrente è stato dipendente a tempo indeterminato della Regione Toscana dal 17 aprile 1976 al 30 novembre 1980, dipendente a tempo indeterminato della Provincia di Siena dal 1° settembre 1995 al 31 dicembre 1999, dipendente a tempo determinato del Comune di Firenze dal 1° aprile 2007 al 24 settembre 2009 e, da ultimo, dipendente a tempo determinato del Ministero dell'istruzione dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018, in base ad una pluralità di contratti quale docente supplente.

A fronte del rifiuto opposto dall'INPS di procedere alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con ricalcolo della cosiddetta «“quota A”» della pensione retributiva previa neutralizzazione dei periodi di retribuzione relativi ai rapporti di lavoro intercorsi con il Ministero dell'istruzione, il pensionato ha riproposto la domanda in sede giudiziaria.

Riferisce ancora il rimettente che, dalla simulazione operata dall'INPS in esecuzione di apposita istruttoria, la sterilizzazione della contribuzione versata per gli incarichi di supplenza alle dipendenze del Ministero dell'istruzione restituirebbe un importo del trattamento pensionistico «a titolo di quota ex INPDAP» pari a euro 2.497,08 lordi mensili, superiore alla somma di euro 1.104,13 lordi mensili attualmente riconosciuta per il medesimo titolo.

4.- La Sezione regionale della Corte dei conti rimettente individua le disposizioni rilevanti ai fini della decisione della controversia nell'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e nell'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965.

Di entrambe sospetta l'illegittimità costituzionale nella parte in cui «non prevedono la possibilità di neutralizzare il periodo che incide negativamente sull'importo della pensione».

In particolare, l'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 viene censurato perché impone di considerare come base di calcolo l'ultima retribuzione percepita e, quindi, nel caso di specie, quella ricevuta dal pensionato come dipendente del Ministero dell'istruzione. L'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965, invece, viene denunciato perché, «nell'ambito della cd. “gestione Enti Locali”», fa riferimento alla retribuzione annua contributiva in godimento alla data di cessazione dal servizio, sicché «per poter considerare l'ultima retribuzione [...] quale dipendente del Comune di Firenze occorre che la neutralizzazione di quanto percepito nell'altra gestione previdenziale pubblica sia ammessa anche dalla norma di riferimento della gestione “di risulta”».

Ciò fonderebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate su entrambe le disposizioni.

5.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente richiama alcune pronunce con le quali questa Corte, «nell'ambito del sistema di computo retributivo del trattamento pensionistico», ha elaborato il principio della cosiddetta neutralizzazione di quella contribuzione che, accreditata successivamente alla maturazione del requisito contributivo minimo richiesto, produca - perché relativa a un'attività lavorativa meno retribuita rispetto a quella svolta prima del periodo considerato utile ai fini pensionistici - un depauperamento del trattamento già virtualmente maturato (in particolare, è citata la sentenza n. 264 del 1994).

Si tratterebbe di un principio che, pur espresso nell'ambito del lavoro subordinato privato, questa Corte ha esteso al lavoro autonomo, attribuendogli, quindi, una «valenza generale», tale da imporsi «nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi» (sentenza n. 173 del 2018).



Peraltro, il rimettente evidenzia che, pure nel caso trattato dalla sentenza n. 173 del 2018, la questione avrebbe riguardato un caso di «calcolo della quota della pensione di cumulo tra due gestioni, da lavoro dipendente e da lavoro autonomo» e, dunque, analogo a quello oggetto dell'odierno scrutinio.

5.1.- La Corte rimettente esclude, peraltro, la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che porti ad applicare direttamente il principio di neutralizzazione anche ai casi regolati dalle disposizioni censurate, in considerazione del chiaro tenore testuale di queste ultime.

6.- Ciò premesso, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, per il giudice contabile emergerebbero plurimi profili di illegittimità costituzionale.

6.1.- In primo luogo, vi sarebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza.

Per il rimettente, l'unica differenza rispetto alle vicende che fanno da sfondo alle citate pronunce sarebbe costituita dal fatto che, nella gestione pubblica, la base pensionabile è temporalmente ridotta, rispetto ai periodi più ampi previsti nelle altre gestioni, in quanto individuata in riferimento alla retribuzione dell'ultimo anno di servizio. Questa peculiarità di disciplina - più favorevole ai dipendenti pubblici, per i quali, normalmente, risulterebbe più elevata la retribuzione percepita «all'ultimo scatto della progressione economica raggiunta» - non potrebbe impedire la fruizione del rimedio plasmato dalla giurisprudenza costituzionale per tutti i casi in cui, nel sistema (in tutto o in parte) retributivo di computo del trattamento pensionistico, l'accredito di contribuzione aggiuntiva rispetto a quella minima richiesta per il conseguimento del diritto «determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione».

6.2.- Tale depauperamento, inoltre, incidendo sulla necessaria «proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo», violerebbe anche l'art. 36 Cost., oltre che il principio di adeguatezza rispetto alle esigenze di vita del lavoratore in quiescenza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., poiché tale effetto non rispetterebbe «la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica».

6.3.- Inoltre, e «[p]er completezza», il rimettente ritiene che, qualora il «diritto alla neutralizzazione [...] dovesse essere escluso per i soli iscritti alla gestione pubblica», sarebbe violato il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.).

Infine, sarebbe evidente il contrasto «con il dovere del legislatore di tutelare “il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”» (art. 35, primo comma, Cost.), in quanto «principio fondante della Repubblica» (art. 1, primo comma, Cost.), nonché «con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di “pubblici impiegati [che] sono al servizio esclusivo della Nazione”» (art. 98, primo comma, Cost.): l'esito normativo più volte denunciato, «ove non espunto dall'ordinamento», dissuaderebbe il lavoratore «dal praticare prestazioni lavorative meno remunerate rispetto alle precedenti», in tal modo conculcandone la dignità, in quanto indotto «sulla base di un mero calcolo di convenienza economica, ad un prematuro collocamento a riposo».

7.- M. C. si è costituito in giudizio, ripercorrendo i passaggi essenziali dell'ordinanza di rimessione e aderendo alle conclusioni ivi rassegnate.

8.- Si è costituito in giudizio anche l'INPS, che, in punto di fatto, ha confermato l'avvenuto esercizio, da parte del ricorrente nel giudizio principale, «della facoltà di cumulo gratuito della contribuzione», di cui all'art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012: la pensione sarebbe stata calcolata «con il criterio misto», a fronte di un'anzianità contributiva «al 31 dicembre 1995» inferiore «ai 18 anni», e il relativo importo sarebbe stato determinato «in conformità al disposto dell'art. 1, comma 245» della stessa legge, ai sensi del quale le singole gestioni interessate dall'operazione di cumulo, ciascuna per la parte di propria competenza, «determinano il trattamento pro quota in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento».

8.1.- Ciò premesso, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, sotto diversi profili.

8.1.1.- In primo luogo, sarebbero irrilevanti le questioni sollevate sull'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965.

Tale disposizione, si osserva, non sarebbe stata applicata nel calcolo del trattamento pensionistico di cui si discute e, in ogni caso, qualora fosse consentita la neutralizzazione nei termini richiesti, la retribuzione che verrebbe valorizzata ai fini pensionistici in applicazione dei criteri previsti dall'art. 3 della legge n. 965 del 1965 andrebbe a coincidere, «senza necessità di alcuna operazione di neutralizzazione», proprio con quella che lo stesso rimettente reputa maggiormente favorevole.

8.1.2.- In secondo luogo, l'ordinanza di rimessione sarebbe viziata «in ragione della incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento».



In particolare, pacifica la circostanza della liquidazione della pensione con il sistema del cumulo gratuito consentito ex art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012, il rimettente non avrebbe adeguatamente valutato che il successivo comma 243 dispone che la relativa facoltà «deve avere ad oggetto tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati presso le gestioni di cui al medesimo comma 239».

Tale previsione legislativa, a giudizio dell'INPS, precluderebbe «in radice la possibilità di procedere alla neutralizzazione della contribuzione», perché una tale operazione comporterebbe necessariamente che la provvista contributiva dell'interessato non sia utilizzata «per intero».

Non avendo il giudice *a quo* in alcun modo argomentato sul punto, ne risulterebbe inficiato lo stesso percorso logico dell'ordinanza di rimessione.

8.1.3.- Infine, il rimettente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine all'individuazione della «data di maturazione del requisito di accesso alla pensione», al cui conseguimento l'interessato avrebbe acquisito il diritto solo in seguito alla presentazione della domanda di cumulo: anche tale omissione vizierebbe la motivazione del rimettente, dal momento che il principio di neutralizzazione sarebbe applicabile alla «sola contribuzione che, a qualsiasi titolo, sia stata accreditata» in epoca successiva.

8.2.- Nel merito, tutte le questioni sarebbero, comunque, non fondate.

La «stessa *ratio* sottesa all'istituto del cumulo» impedirebbe la neutralizzazione della contribuzione meno conveniente: l'esercizio della relativa facoltà consente ai lavoratori con «carriere discontinue e frammentarie» di aggregare gratuitamente tutti i «segmenti di assicurazione maturati nelle diverse gestioni, così da poter conseguire un'unica pensione senza dover ricorrere» ai diversi istituti della «ricongiunzione (onerosa)» o della «totalizzazione (dalla quale deriva l'applicazione del sistema di calcolo interamente contributivo)». Di conseguenza, sostiene l'INPS, sarebbe «del tutto logico», in un sistema - di natura meramente opzionale - finalizzato a ottenere l'impiego integrale della complessiva provvista contributiva, che «all'assicurato sia preclusa la possibilità di eliminare dalla base di calcolo del trattamento i segmenti di contribuzione che reputa meno favorevoli».

In ogni caso, la pluralità dei sistemi di calcolo applicati escluderebbe che il trattamento liquidato sia stato «condizionato solo ed esclusivamente dalla consistenza dell'ultimo stipendio» e ciò, per l'ente previdenziale, renderebbe «evidente la sostanziale differenza» fra la fattispecie odierna e quella esaminata dalla citata sentenza n. 264 del 1994: «la valorizzazione, a decorrere dal 1° gennaio 1996, del montante contributivo prodotto dalle retribuzioni percepite da quella data in poi», assicurerebbe «la proporzionalità fra l'importo della pensione e la quantità e qualità del lavoro prestato», ai sensi dell'art. 36 Cost.

Sarebbe, invece, del tutto generica la prospettata violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., perché il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali non implicherebbe un «rapporto di stretta corrispondenza fra il trattamento pensionistico e la retribuzione percepita in servizio», quanto piuttosto «una tendenziale correlazione fra i due valori», con il solo limite - che sarebbe nella specie rispettato - della salvaguardia della possibilità di soddisfare le esigenze di vita.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, sostenendo l'inammissibilità e, in ogni caso, la non fondatezza delle questioni sollevate.

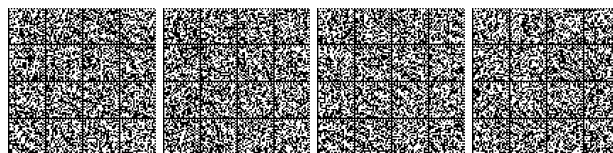
L'interveniente ritiene non pertinente il richiamo ai principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in relazione a fattispecie differenti da quella oggetto dell'odierno scrutinio ed evidenzia come, in quella stessa giurisprudenza, sia stata affermata «la persistenza di “elementi di motivata diversità”» che giustificerebbe una differente disciplina «per le pensioni dei dipendenti iscritti alle casse di previdenza pubbliche», rispetto a «quella prevista per i dipendenti privati» (viene citata la sentenza n. 148 del 2017).

Anche la difesa erariale evidenzia che il diritto alla pensione di vecchiaia si sarebbe perfezionato, nel caso di specie, «solo nel momento in cui l'assicurato ha esercitato la facoltà di cumulo della contribuzione», ai sensi dell'art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 e che il ricorrente non potrebbe beneficiare degli effetti di un'eventuale pronuncia «circa la legittimità del (solo) art. 43» del d.P.R. n. 1092 del 1973.

La pensione in godimento, in ogni caso, sarebbe «la risultante di più quote», disciplinate da diverse fonti, che non considerano la sola retribuzione percepita alla cessazione del rapporto di lavoro; sicché l'importo complessivo non potrebbe ritenersi lesivo dei principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico.

10.- Con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte privata, oltre a ribadire gli argomenti esposti nell'atto di costituzione, ha controdedotto rispetto alle difese dell'INPS e dell'Avvocatura generale dello Stato.

Con particolare riferimento alla previsione di cui all'art. 1, comma 243, della legge n. 228 del 2012, che l'INPS e l'Avvocatura considerano ostativa alla neutralizzazione, la parte privata ritiene che la richiesta “sterilizzazione” possa operare anche in caso di cumulo gratuito, dal momento che il successivo comma 245 dell'art. 1 della stessa legge



dispone che ciascuna gestione interessata, per la parte di propria competenza, deve applicare le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e, dunque, nel caso di specie, anche quelle del sistema retributivo, che ammette appunto la neutralizzazione.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 225 del 2024), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965 e dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, che disciplinano la liquidazione dei trattamenti di quiescenza, rispettivamente, dei dipendenti civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali.

Di entrambe le disposizioni si prospetta il contrasto con gli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono la possibilità di neutralizzare - ossia di non considerare ai fini del calcolo - periodi di contribuzione che, aggiungendosi a quelli strettamente necessari ai fini del raggiungimento dell'anzianità contributiva minima richiesta ai fini pensionistici, comportano un decremento della quota di trattamento liquidata con il sistema retributivo.

Nel caso oggetto del giudizio principale, risulta che il ricorrente, in periodi compresi tra il 1976 e il 2018, ha versato contributi in cinque diverse «gestioni previdenziali», tutte attualmente facenti capo all'INPS.

In nessuna di tali gestioni la contribuzione accreditata sarebbe stata sufficiente per la maturazione di un autonomo diritto alla pensione.

Tuttavia, l'interessato ha potuto usufruire del meccanismo di cumulo gratuito previsto dall'art. 1, commi da 239 a 248, della legge n. 228 del 2012 e, aggregando i vari spezzoni contributivi, ha conseguito un'unica pensione di vecchiaia, previo calcolo delle varie quote da parte delle singole gestioni previdenziali interessate, in base ai rispettivi ordinamenti.

In particolare, nella gestione pubblica risulta accreditata contribuzione in forza di rapporti di lavoro, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, svolti presso vari enti locali e, da ultimo, dall'8 ottobre 2015 al 30 aprile 2018, alle dipendenze del Ministero dell'istruzione, in virtù di «più contratti quale docente supplente».

La retribuzione percepita nell'ultimo periodo, tuttavia, in quanto inferiore alla precedente, avrebbe determinato, per le regole di calcolo dettate dalle disposizioni censurate, una drastica riduzione della quota pensionistica pubblica.

Ciò sarebbe avvenuto, in particolare, per effetto del computo di contribuzione non necessaria ai fini del conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia in regime di cumulo, perché la legge n. 228 del 2012 ritiene sufficiente il versamento, in qualunque gestione interessata, di venti anni di contributi, pacificamente raggiunti prima dell'assunzione degli incarichi di supplenza di cui si discute nel giudizio principale.

Il pensionato ha quindi chiesto il ricalcolo della cosiddetta «“quota A”» della pensione - quella appunto liquidata con il sistema retributivo - previa esclusione dal computo dei periodi di contribuzione accreditati per gli incarichi ricevuti dal Ministero dell'istruzione.

2.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione richiama alcune pronunce di questa Corte (in particolare le sentenze n. 264 del 1994 e n. 224 del 2022), che, con riguardo al sistema retributivo di calcolo del trattamento pensionistico nel settore privato, hanno elaborato il principio della cosiddetta neutralizzazione della contribuzione nociva. In forza di esso, con riferimento alle diverse tipologie di contributi di volta in volta oggetto di scrutinio, è possibile escludere dal computo del trattamento pensionistico la contribuzione accreditata dopo la maturazione del requisito contributivo minimo, ove produttiva di un depauperamento del trattamento già virtualmente maturato e, dunque, di un effetto irragionevole, in quanto antitetico alla funzione fisiologica dei contributi previdenziali, finalizzati all'incremento della pensione.

La Corte dei conti rimettente, inoltre, sostiene che, avendo la sentenza n. 173 del 2018 esteso anche al lavoro autonomo l'applicabilità del principio, quest'ultimo avrebbe assunto valenza generale, sicché esso s'imporrebbe anche nell'ordinamento pensionistico pubblico.

Si riconosce che, in quest'ultimo, vigono regole diverse, ma si evidenzia pure che esse sono tese a valorizzare - a vantaggio del lavoratore - un periodo molto più breve della fase finale della vita lavorativa.

Escludere la neutralizzazione richiesta, quindi, rovescerebbe la *ratio* stessa di quelle previsioni normative peculiari, volte alla maggiore tutela dei dipendenti pubblici, per i quali, normalmente, risulta più elevata proprio la retribuzione percepita «all'ultimo scatto della progressione economica raggiunta».



Si produrrebbe, quindi, un risultato lesivo non solo del principio di eguaglianza rispetto ai lavoratori privati, ma anche del principio di proporzionalità tra il lavoro prestato durante il servizio attivo e il trattamento pensionistico, rendendo, altresì, quest'ultimo inadeguato a soddisfare le esigenze di vita del lavoratore in quiescenza.

Ancora, sarebbe evidente il contrasto «con il dovere del legislatore di tutelare “il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”» (art. 35, primo comma, Cost.), in quanto «principio fondante della Repubblica» (art. 1, primo comma, Cost.), nonché «con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di “pubblici impiegati [che] sono al servizio esclusivo della Nazione”» (art. 98, primo comma, Cost.), la cui dignità sarebbe lesa dall'induzione a «un prematuro collocamento a riposo».

3.- Così ricostruite le censure, è utile premettere che, per i casi in cui un lavoratore si trovi accreditati contributi versati in diverse gestioni, senza raggiungere in nessuna di esse i requisiti minimi per la maturazione di un autonomo diritto a pensione, l'ordinamento ha approntato nel tempo diversi meccanismi attraverso i quali, a domanda dell'interessato, è possibile porre rimedio alla frammentazione del rapporto previdenziale.

Con la legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali), è stato disciplinato l'istituto della ricongiunzione dei periodi assicurativi, con il quale è possibile chiedere che tutti i contributi versati nelle diverse gestioni siano ricongiunti - ossia trasferiti effettivamente - presso una sola di esse, per ottenere la liquidazione di un unico trattamento pensionistico, sulla base delle regole e con gli importi previsti dal fondo prescelto. In ragione dei diversi criteri di computo vigenti nelle differenti strutture assicurative, si tratta di uno strumento normalmente oneroso per l'interessato, chiamato il più delle volte a versare una somma, individuata secondo i criteri previsti dalla legge, al fine di determinare una parità di valore per tutti i periodi di contribuzione da conteggiare.

Con la sentenza n. 61 del 1999, questa Corte ha segnalato la necessità di introdurre un'alternativa alla ricongiunzione, dal momento che l'onere economico previsto per la medesima poteva risultare talmente elevato da precludere l'esercizio del diritto alla valorizzazione di tutti i periodi assicurativi.

L'invito è stato raccolto dal legislatore, il quale, con il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42 (Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi), ha disciplinato il diverso istituto della totalizzazione: al titolare di differenti posizioni assicurative presso diverse gestioni pensionistiche viene attribuita, senza alcun onere finanziario aggiuntivo, la facoltà di sommare «tutti e per intero» (art. 1, comma 3) i singoli segmenti contributivi - purché non coincidenti - al fine del conseguimento di un'unica pensione, di cui si prevede la liquidazione esclusivamente con il sistema contributivo (art. 4).

Ancora, per ulteriormente agevolare l'ottenimento di un unico trattamento pensionistico attraverso l'aggregazione di scampoli contributivi sparsi in differenti gestioni, l'art. 1, commi da 239 a 248, della legge n. 228 del 2012 ha previsto il meccanismo del cumulo gratuito, utilizzato dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

Il comma 239 dispone, in particolare, che i soggetti iscritti «a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla gestione separata [...] e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima», nonché alle casse professionali, «che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni, hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione».

A differenza della ricongiunzione, il cumulo non opera alcun reale trasferimento della contribuzione da una gestione previdenziale all'altra e, diversamente dalla totalizzazione, non impone il computo con il sistema contributivo: ai sensi del comma 245, «[l]e gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano il trattamento pro quota in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento». Le suddette quote, quindi, possono essere liquidate anche con il sistema retributivo o misto, fermo restando che, per i periodi successivi al 1° gennaio 2012, dovrà essere utilizzato solo il sistema contributivo (comma 246).

Infine, come per la totalizzazione, l'operazione è senza oneri economici per l'interessato e si prevede espressamente che il cumulo deve avere a oggetto «tutti e per intero» i periodi assicurativi accreditati presso le diverse gestioni assicurative (comma 243).

4.- Nel quadro normativo appena tracciato, è possibile ora scrutinare le questioni sollevate, cominciando a esaminare le eccezioni preliminari.

5.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure mosse anche all'art. 3, primo comma, della legge n. 965 del 1965 che, nella «“gestione Enti Locali”», fa riferimento alla «retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio».



L'eccezione è fondata.

La suddetta disposizione non ha trovato applicazione nella liquidazione del trattamento pensionistico oggetto del giudizio principale e potrebbe venire in rilievo solo una volta neutralizzata la contribuzione “dannosa” versata per gli incarichi di supplenza alle dipendenze del Ministero dell'istruzione.

In tal caso, tuttavia, non vi sarebbe alcun bisogno di “sterilizzare”, neppure in parte, la contribuzione residua, rispetto alla quale, non a caso, il ricorrente nel giudizio principale non ha avanzato alcuna domanda di neutralizzazione. In sostanza, la retribuzione che verrebbe valorizzata ai fini pensionistici, in applicazione dei criteri dettati dalla citata disposizione, finirebbe per coincidere, come correttamente evidenziato dall'INPS, proprio con quella che lo stesso rimettente reputa maggiormente favorevole.

6.- Pur così circoscritto il *thema decidendum*, l'esame nel merito delle questioni sollevate sull'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 è, comunque, precluso dall'incompleta considerazione del quadro normativo, parimenti eccepita dall'INPS.

Come illustrato in precedenza (punto 3 del Considerato in diritto), ai sensi del chiaro disposto dell'art. 1, comma 243, della legge n. 228 del 2012, per ottenere un'unica pensione attraverso il cumulo gratuito devono essere utilizzati «tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati» presso le diverse gestioni.

Tale previsione normativa costituisce perciò un autonomo ostacolo all'accoglimento della domanda di neutralizzazione, come peraltro rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 febbraio 2023, n. 4845, citata dall'INPS nelle proprie difese) rispetto all'analoga regola scandita dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2006 in materia di totalizzazione, di cui la corrispondente previsione dettata per il cumulo gratuito riproduce la dizione testuale centrale.

Ciò nondimeno, la sezione regionale della Corte dei conti rimettente non coinvolge nelle censure l'art. 1, comma 243, della legge n. 228 del 2012, né si confronta con il richiamato indirizzo giurisprudenziale, fosse anche solo per operare un distinguishing rispetto alla disciplina della totalizzazione. Un tale tentativo è stato fatto, invece, dalla parte privata nella memoria illustrativa, ove è stato sostenuto che la normativa sul cumulo gratuito non avrebbe mutuato, dall'istituto della totalizzazione, il vincolo del calcolo esclusivamente contributivo.

A prescindere dalla decisività o meno di tale argomento, tuttavia, non v'è dubbio che, qualora tale profilo non fosse stato trascurato dal giudice *a quo*, per portare il meccanismo del cumulo gratuito all'attenzione di questa Corte al fine di invocare l'applicazione anche a quest'ultimo del principio di neutralizzazione, sarebbe stato necessario il promuovimento di un'autonoma e distinta questione di legittimità costituzionale sulla relativa disciplina. E ciò proprio alla luce della giurisprudenza di questa Corte, che con riguardo al suddetto principio, ha ripetutamente riservato a se stessa la valutazione delle fattispecie di volta in volta oggetto di giudizio, nei loro rapporti con le regole relative alla determinazione della retribuzione pensionabile, per la rilevata necessità di modulare la portata della neutralizzazione sulle specificità delle situazioni coinvolte (sentenze n. 112 del 2024 e n. 224 del 2022).

Né può sopperire a tale omissione l'affermazione - ancora una volta segnalata dalla parte privata - con la quale la Corte dei conti rimettente sostiene che, nel caso trattato dalla sentenza n. 173 del 2018 e deciso con l'applicazione del principio di neutralizzazione, la questione avrebbe riguardato «il calcolo della quota della pensione di cumulo tra due gestioni, da lavoro dipendente e da lavoro autonomo». In realtà, come correttamente evidenziato dalla difesa pubblica nella discussione in udienza, la questione qui in esame è del tutto nuova, perché il cumulo preso in considerazione dal richiamato precedente di questa Corte non era certo quello disciplinato dalla legge n. 228 del 2012, non fosse altro perché, in quella vicenda, il trattamento pensionistico oggetto del giudizio principale aveva avuto decorrenza da una data - 1° luglio 2010 - anteriore a quella di entrata in vigore della legge da ultimo citata.

7.- In definitiva, l'insufficiente o, comunque, incompleta considerazione del quadro normativo, nei termini innanzi indicati, compromette l'*iter* logico-argomentativo delle censure (tra le tante, sentenze n. 20 del 2025, n. 184 del 2024; ordinanza n. 152 del 2023), sia sulla rilevanza sia sulla non manifesta infondatezza, determinando l'inelammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 177 del 2024).

8.- È appena il caso di aggiungere che la Corte dei conti rimettente neppure si confronta, anche solo per escluderne eventualmente la pertinenza, con l'art. 2, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo il quale «[i]l trattamento di quiescenza previsto dal presente testo unico non spetta: [...] al personale civile non di ruolo assunto temporaneamente per periodi inferiori a un anno e al personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali e di istruzione artistica; detti dipendenti sono iscritti, ai fini di quiescenza, all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 26 luglio 1965, n. 965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro) e dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, 38, secondo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250110

N. 111

Sentenza 11 giugno - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Impugnazione - Termine decadenziale di sessanta giorni dalla ricezione scritta della sua comunicazione, o da quella dei motivi - Lavoratore incapace di intendere o di volere al momento della ricezione della comunicazione o in pendenza del termine - Decorrenza del termine, in tale caso, dalla cessazione dello stato di incapacità - Conseguente ampliamento del termine di decadenza entro duecentoquaranta giorni dalla ricezione della comunicazione, mediante il deposito del ricorso, anche cautelare, o la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato - Omessa previsione - Irragionevolezza, nonché violazione del diritto al lavoro e alla sua tutela anche giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 11, 24, primo comma, 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, art. 27, paragrafo 1, lettera c); direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000.

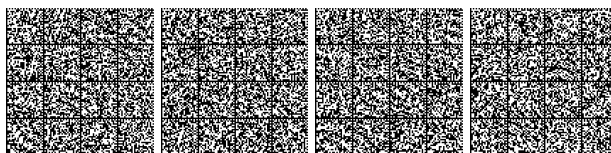
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Giovanni PITRUZZELLA, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra G. A. e R. spa con ordinanza del 5 settembre 2024, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 19 maggio 2025.

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

udita nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 settembre 2024, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, 32, primo comma, 35, primo comma, 11 e 117 (*recte*: 117, primo comma) della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 27, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità) e alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

1.1.- La Corte di cassazione riferisce di essere investita del ricorso promosso da G. A. avverso la sentenza della Corte d'appello di Palermo che aveva confermato la pronuncia di primo grado, la quale aveva accertato la tardività della impugnazione proposta dalla stessa ricorrente avverso il licenziamento disciplinare intimatole dalla M. F. M. spa (ora: R. spa) per assenza ingiustificata dal lavoro dal 1° al 18 agosto 2015.

La Corte d'appello - espone il giudice *a quo* - aveva premesso che la società datrice di lavoro aveva contestato l'illecito disciplinare alla dipendente, invitandola a fornire giustificazioni, mediante raccomandata da lei ricevuta il 21 agosto 2015; che la stessa società, non avendo ottenuto risposta entro il termine concesso, aveva irrogato alla lavoratrice la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, ai sensi degli artt. 46 e 48 del «CCNL di settore», con missiva dalla stessa ricevuta, previa sottoscrizione dell'avviso di ricevimento dell'atto, il 10 settembre 2015; che il licenziamento non era stato impugnato nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966 e che solo con lettera del 19 maggio 2016 la lavoratrice aveva contattato la società datrice di lavoro al fine di giustificare la propria assenza dal servizio; che la stessa dipendente aveva poi impugnato il licenziamento con ricorso notificato il 9 dicembre 2016, sostenendo di essersi trovata in condizioni di incapacità naturale che le avevano impedito di avere effettiva conoscenza del contenuto dell'atto.

La Corte rimettente aggiunge che il giudice di secondo grado, condividendo la decisione di prime cure, aveva ritenuto che il termine di decadenza fosse spirato, non essendo lo stesso suscettibile di sospensione.

La Corte d'appello aveva fatto applicazione del principio espresso dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 9 marzo 2007, n. 5545, secondo la quale la validità o l'efficacia degli atti recettizi prescinde dall'eventuale stato di incapacità naturale del soggetto al quale sono indirizzati, posto che la disciplina di tali atti è espressione del principio dell'affidamento e il legislatore, da un lato, ha previsto l'annullabilità ex art. 428 del codice civile dei soli atti unilaterali posti in essere dall'incapace naturale e, dall'altro, all'art. 1335 cod. civ., ha dettato una regola volta a garantire la certezza giuridica della conoscenza dell'atto da parte del suo destinatario, a prescindere dalla capacità di quest'ultimo di apprezzarne il valore e di determinarsi di conseguenza.

1.2.- Le Sezioni unite espongono, quindi, che, con il primo motivo di ricorso, è stata denunciata, ai sensi dell'art. 360, primo comma, numero 3), del codice di procedura civile, la violazione e falsa applicazione degli artt. 1334 e 1335 cod. civ. in relazione alla decorrenza del termine di decadenza previsto dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966.



A sostegno di tale censura - prosegue l'ordinanza di rimessione - la ricorrente ha dedotto che, dall'estate del 2015 al mese di maggio 2016, era stata affetta da grave crisi depressiva con dissociazione dalla realtà e aveva riacquisito la pienezza delle facoltà cognitive e volitive soltanto dopo essere stata sottoposta a un trattamento sanitario obbligatorio, disposto su segnalazione del centro di salute mentale di un ospedale; che aveva dimostrato il suo stato di assoluta incapacità di intendere e di volere producendo gli atti del giudizio avente a oggetto l'affidamento del proprio figlio minore e, in particolare, la relazione di consulenza tecnica d'ufficio ivi espletata; che l'esito di tale accertamento era stato confermato anche dal consulente tecnico d'ufficio designato nella prima fase del giudizio di impugnazione del licenziamento, il quale aveva concluso che, nel periodo sopra indicato, il disturbo psicotico breve con stato paranoide aveva impedito alla ricorrente la formazione di una volontà cosciente.

La stessa ricorrente ha, quindi, argomentato che, poiché l'art. 1335 cod. civ. introduce una presunzione relativa, superabile dal destinatario che provi di non avere avuto notizia dell'atto senza sua colpa, non può essere ritenuta irrilevante, ai fini del suo superamento, l'incapacità naturale del destinatario determinata da problemi psichici.

Ha, inoltre, sostenuto che la tutela dell'affidamento che ispira la disposizione suddetta non può giungere sino a sacrificare integralmente altri diritti fondamentali come il diritto alla salute, il diritto di difesa e il diritto al lavoro.

1.2.1.- La Corte di cassazione aggiunge che, con il secondo motivo, formulato ai sensi dell'art. 360, primo comma, numero 5), cod. proc. civ., la ricorrente ha denunciato l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio, ravvisato nella mancata valutazione della consulenza tecnica d'ufficio medico legale, lamentando, in particolare, che le conclusioni rassegnate dall'ausiliare del giudice avrebbero dovuto condurre a escludere l'applicabilità del principio enunciato dalla Corte di cassazione nella ricordata sentenza n. 5545 del 2007, giacché nel giudizio dalla stessa definito la lavoratrice non aveva dimostrato di essere stata senza sua colpa impossibilitata a conoscere il contenuto della lettera di licenziamento.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, i giudici del merito, ritenendo maturata la decadenza dalla impugnazione, non si sarebbero espressi sulla legittimità della sanzione espulsiva, la quale, però, avrebbe dovuto essere esclusa, posto che il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria applicabile nel caso di specie, pur prevedendo che l'assenza debba essere giustificata dal lavoratore «entro i due giorni successivi», fa salvi i casi di comprovato impedimento, tra i quali si iscrive anche l'incapacità naturale.

1.3.- Tanto premesso, il giudice *a quo* espone che, con ordinanza interlocutoria del 27 settembre 2023, n. 27483, la sezione lavoro della Corte di cassazione, originariamente investita del ricorso, ha chiesto l'intervento nomofilattico delle Sezioni unite per chiarire «se uno stato di incapacità naturale, processualmente dimostrato e non contestato, sussistente nel momento in cui l'atto sia giunto all'indirizzo, rilevi ai fini del superamento, da parte del destinatario, della presunzione di conoscenza ex art. 1335 cc in quanto incidente sulla possibilità di averne notizia, senza sua colpa».

1.4.- Ciò posto, le Sezioni unite rimettenti ritengono rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento ai richiamati parametri costituzionali, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, come riformulato dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui, nel prevedere che il licenziamento deve essere impugnato, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero di quella dei relativi motivi, se non contestuale, «fa decorrere, anche nei casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute, il termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità».

1.5.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la Corte territoriale, richiamando l'orientamento consolidato formatosi nella giurisprudenza di legittimità a partire dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 25 ottobre 1982, n. 5563, ha escluso «in radice» che, ai fini del decorso del termine di decadenza, assuma rilevanza l'incapacità naturale dedotta dalla lavoratrice e, pertanto, non ha esaminato le prove dalla stessa dedotte per dimostrarne l'effettiva sussistenza.

Rileva, quindi, che, poiché la sentenza impugnata è fondata in via esclusiva sull'intervenuta maturazione del termine di decadenza di cui all'art. 6 della legge n. 604 del 1966, che lo stesso giudice del merito ha fatto decorrere dalla data di ricezione della lettera di licenziamento, e il ricorso per cassazione censura l'esito al quale è pervenuta la Corte territoriale, sussiste «l'effettivo e concreto rapporto di strumentalità» fra la soluzione delle questioni di legittimità costituzionale proposte e la definizione del giudizio principale.

1.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ricostruisce, anzitutto, il quadro normativo in cui si colloca la disposizione censurata, ricordando come l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità assuma che il termine per l'impugnazione del licenziamento abbia natura decadenziale e, in quanto tale, sia insuscetti-



bile, a norma dell'art. 2964 cod. civ., sia di interruzione sia di sospensione, e interpreti l'art. 1335 cod. civ. in adesione alla teoria della ricezione, secondo cui rileva non la conoscenza in senso proprio, ma la conoscibilità dell'atto, ricavabile da una circostanza oggettivamente verificabile, quale è la consegna di esso al domicilio del destinatario.

La disposizione codicistica, osserva la Corte rimettente, stabilisce, infatti, una equivalenza giuridica tra la conoscenza e la conoscibilità e introduce una presunzione iuris tantum in base alla quale quest'ultima deriva dalla consegna dell'atto al domicilio del destinatario.

Ciò sarebbe confermato dall'oggetto della prova contraria, individuato dall'art. 1335 cod. civ. nella «impossibilità di averne notizia» e non nella conoscenza effettiva del contenuto dell'atto.

La prova idonea a vincere la presunzione deve, quindi, riguardare circostanze che attengano non alle condizioni soggettive del ricevente, ma a fattori esterni e oggettivi che, concernendo il collegamento del soggetto con il luogo di consegna, siano idonei a escludere la conoscibilità dell'atto.

Il giudice *a quo* evidenzia come la *ratio* della suindicata previsione, da individuarsi nell'esigenza di protezione della certezza dei rapporti giuridici, esprima un bilanciamento di interessi riferibile «all'intero complesso delle relazioni obbligatorie e contrattuali», così che non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata che, forzandone la lettera, prenda in considerazione soltanto gli atti recettizi «dalla cui conoscenza decorre il termine per il compimento di un'attività» e gli interessi, pur costituzionalmente rilevanti, che vengono in rilievo nel rapporto di lavoro, ma non in altre relazioni giuridiche che sono disciplinate dall'art. 1335 cod. civ.

Esclude, quindi, che, in materia di impugnazione del licenziamento, all'incapacità naturale del destinatario possa attribuirsi rilevanza attraverso una rilettura dello stesso art. 1335 cod. civ., osservando, altresì, come la tutela dell'incapace non possa essere assicurata neppure applicando l'art. 428 cod. civ., in quanto l'azione di annullamento ivi prevista si riferisce all'atto unilaterale e al contratto e non anche ai comportamenti omissivi, ossia all'ipotesi in cui l'incapace non agisca a tutela dei propri diritti.

Neanche rispetto a quest'ultima disposizione sarebbe, pertanto, sperimentabile l'interpretazione costituzionalmente orientata.

1.7.- Le Sezioni unite ritengono, pertanto, che la valutazione debba essere circoscritta alla disciplina recata dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966.

Neppure tale disposizione si presterebbe, tuttavia, a una interpretazione conforme a Costituzione, attesa l'insuperabilità del suo tenore letterale, che univocamente fa decorrere il termine per l'impugnazione dalla ricezione della comunicazione del licenziamento e quindi dalla conoscenza legale di cui all'art. 1335 cod. civ.

Il Collegio rimettente ricorda che, nell'interpretare, ad altri fini, la previsione in scrutinio, le stesse Sezioni unite hanno evidenziato che la finalità di certezza giuridica non è estranea al rapporto di lavoro subordinato, in quanto l'imposizione di un breve termine di decadenza entro cui l'impugnazione del licenziamento deve essere proposta esprime l'esigenza di contemperare il diritto del lavoratore all'eliminazione delle conseguenze dell'illegittimo recesso datoriale con l'interesse del datore di lavoro alla continuità e stabilità della gestione dell'impresa, esigenza cui il legislatore fa fronte condizionando la tutela del prestatore alla sua tempestiva attivazione, in mancanza della quale il suo diritto alla legittimità degli atti datoriali recede a fronte dell'interesse alla stabilizzazione degli effetti del licenziamento (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 14 aprile 2010, n. 8830).

Il giudice *a quo* rammenta, però, come la pronuncia ora richiamata abbia anche precisato che tale conseguenza non deriva dal consolidarsi degli effetti del licenziamento illegittimo a tutela dell'affidamento, ma dall'esito negativo del vaglio di concreta meritevolezza dell'interesse del lavoratore che non abbia tempestivamente dato impulso agli strumenti che l'ordinamento gli riconosce.

Rimarca, ancora, la particolare natura degli interessi coinvolti dall'impugnazione del licenziamento, i quali trascendono quelli di cui sono portatori i contraenti «nella normalità del diritto dei contratti», perché il recesso dal contratto di lavoro incide su diritti fondamentali della persona (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 194 del 2018) e, di conseguenza, l'esercizio arbitrario del potere di licenziamento lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo (viene citata la sentenza di questa Corte n. 59 del 2021).

Richiama, altresì, la giurisprudenza costituzionale secondo cui, sebbene il legislatore goda di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali e il controllo di legittimità costituzionale debba limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, al Giudice delle leggi compete comunque la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (sentenza n. 212 del 2020).



1.8.- Tutto ciò premesso, le Sezioni unite dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, «nella parte in cui, facendo decorrere in ogni caso il termine di decadenza dalla data di ricezione della comunicazione del licenziamento, preclude l'azione al lavoratore licenziato che, in ragione dell'incolpevole stato di incapacità di intendere e di volere derivato da patologia fisica o psichica, non si sia attivato nel termine di legge e l'abbia fatto, una volta recuperata la piena capacità, tempestivamente rispetto a detto successivo momento temporale».

1.8.1.- In tale ipotesi, osserva l'ordinanza di rimessione, «l'operatività del termine di decadenza finisce per valorizzare unicamente l'interesse della parte datoriale al consolidamento degli effetti dell'atto adottato e per comprimere oltre misura il diritto di azione del lavoratore, riferito al diritto al lavoro, che la Carta costituzionale espressamente tutela agli artt. 24, comma 1, 4, comma 1, e 35, comma 1».

1.8.2.- Secondo il giudice *a quo*, la scelta del legislatore di non considerare meritevole di tutela il lavoratore licenziato che non si attivi tempestivamente, anche nel caso in cui la mancata impugnazione del recesso dipenda dalla sua «assoluta incolpevole incapacità di comprendere e di autodeterminarsi», sarebbe affetta da irragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto non opererebbe alcun bilanciamento tra gli interessi in conflitto.

1.8.3.- L'art. 3 Cost. risulterebbe leso anche in riferimento al principio di eguaglianza, non potendo la situazione della persona incapace essere equiparata a quella del soggetto «che tale non è».

1.8.4.- Ancora, l'omessa considerazione, ai fini della individuazione del *dies a quo* del termine di decadenza, dello «stato di incapacità naturale derivante da malattia», confliggerebbe con l'art. 32, primo comma, Cost.

1.8.5.- Sarebbero, infine, violati gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in quanto, nei casi in cui la menomazione, pur non essendo permanente, sia duratura (nei termini precisati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione terza, sentenza 1° dicembre 2016, causa C-395/15, Mohamed Daoudi), la disciplina censurata si risolverebbe in una discriminazione in danno della persona disabile, in violazione degli obblighi, imposti dall'art. 27, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e dalla direttiva 2000/78/CE, di assicurare allo stesso disabile l'esercizio dei suoi diritti e di adottare misure adeguate per rimediare «agli svantaggi provocati dalla applicazione di una disposizione che, seppure apparentemente neutra, determina una disparità con gli altri lavoratori».

1.9.- Da ultimo, la Corte di cassazione osserva che l'auspicato intervento additivo non risulterebbe incoerente con la disciplina generale della decadenza sancita dall'art. 2964 cod. civ., in quanto tale disposizione, pur escludendo l'operatività delle cause di sospensione della prescrizione, «fa salve [le] disposizioni speciali, disposizioni che il legislatore, in effetti, ha dettato con riferimento a singole azioni (artt. 245, 489 cod. civ.), in considerazione della particolare natura del diritto al quale il termine di decadenza si riferisce». Si tratta, prosegue l'ordinanza di rimessione, di casi in cui il legislatore ha ritenuto di dovere attribuire rilevanza allo stato di incapacità legale del titolare del diritto ed è significativo che questa Corte, nella sentenza n. 3229 (*recte*: n. 322) del 2011, «abbia equiparato all'incapacità legale quella naturale derivante da grave infermità di mente, finché la stessa perduri». Tali ragioni «possono essere ritenute ricorrenti anche in relazione all'impugnazione del licenziamento, ossia ad un atto che coinvolge direttamente la persona del lavoratore e pone in discussione interessi che trascendono quelli meramente economici rilevanti nei rapporti contrattuali di durata».

Il giudice *a quo* esclude che la pronuncia additiva richiesta possa minare la certezza dei rapporti giuridici, in quanto la diversa decorrenza del termine di impugnazione «richiederà che nel processo la parte, oltre a dimostrare lo stato di assoluta incapacità di intendere e di volere sussistente al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento, fornisca anche la prova della data in cui lo stesso è cessato».

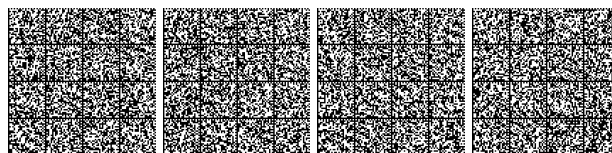
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi inammissibili o comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.- L'interveniente rileva anzitutto che dall'ordinanza di rimessione risulta che, con lettera del 19 maggio 2016, la ricorrente nel giudizio *a quo* ha contattato la società datrice di lavoro al fine di giustificare la protratta assenza dal servizio.

Secondo la difesa statale, ciò dimostrerebbe che, alla data suddetta, la lavoratrice avesse piena consapevolezza della sanzione espulsiva irrogata e che, quindi, la missiva dalla stessa inviata al datore di lavoro valesse quale impugnazione stragiudiziale del licenziamento.

Pertanto, assumendo tale data quale *dies a quo* della decorrenza del termine per l'impugnazione del licenziamento, il ricorso avrebbe dovuto essere depositato entro il 18 luglio 2016.

Osserva al riguardo l'Avvocatura generale dello Stato che nell'ordinanza di rimessione non si indica il giorno del deposito del ricorso, ma soltanto quello della sua notificazione (ossia il 9 dicembre 2016).



Il giudice *a quo*, non dando conto di aver verificato se la ricorrente, una volta recuperata la piena capacità, si sia tempestivamente attivata, rispetto a detto successivo momento temporale, per consolidare l'impugnazione stragiudiziale ai sensi dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, avrebbe fornito una inadeguata motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate.

2.1.1.- In subordine, l'interveniente osserva che se, invece, si ritenesse che il giudice *a quo* abbia fatto riferimento alla sola notifica del ricorso, non avendo inteso attribuire alla missiva del 19 maggio 2016 la valenza di una impugnazione stragiudiziale, la questione dovrebbe ritenersi inammissibile per difetto di rilevanza. La ricorrente, infatti, avendo recuperato la piena capacità almeno dal 19 maggio 2016, avrebbe dovuto manifestare la volontà di impugnare l'atto espulsivo entro il 18 luglio 2016 e, tuttavia, ha notificato il ricorso soltanto il 9 dicembre 2016.

2.2.- Nel merito, la difesa statale, dopo aver ricordato la giurisprudenza costituzionale che riconosce al legislatore ampia discrezionalità nella configurazione degli istituti processuali, ha sottolineato come la disposizione censurata richiami il principio di conoscenza legale degli atti recettizi fissato in via generale dall'art. 1335 cod. civ.

Ad avviso dell'interveniente, tale disposizione, nel bilanciare i contrapposti principi della certezza dei rapporti giuridici e del diritto alla salute e al lavoro, ha utilizzato un criterio di proporzionalità che la rende immune da irragionevolezza manifesta.

3.- È, infine, pervenuta, in data 26 novembre 2024, l'opinione scritta, quale *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dell'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità - ammessa con decreto presidenziale del 7 aprile 2025 - contenente argomentazioni adesive alle censure del giudice *a quo*.

L'associazione ha rilevato come la Corte rimettente abbia correttamente limitato la questione di legittimità costituzionale all'art. 6 della legge n. 604 del 1966 senza estenderla all'art. 1335 cod. civ., il quale, nella interpretazione fornitane dal diritto vivente, esclude ogni considerazione delle condizioni soggettive del destinatario, attribuendo rilevanza alla sola conoscenza legale dell'atto - e non all'evento psichico della sua effettiva conoscenza -, in quanto è posto a presidio della certezza dei rapporti giuridici.

L'*amicus curiae* ha, quindi, concluso per l'accoglimento delle questioni sollevate, ove non si ritenga praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 428 cod. civ., in base alla quale la tutela ivi prevista sia estesa anche alla condotta omissiva del lavoratore coincidente con la mancata tempestiva impugnazione del licenziamento.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui, nel prevedere che il licenziamento deve essere impugnato, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta - ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale -, «fa decorrere, anche nei casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute, il termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità».

1.1.- Il giudice *a quo* ritiene, anzitutto, violati gli artt. 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, primo comma, Cost., poiché la disposizione censurata, nella ipotesi prospettata, valorizzerebbe esclusivamente l'interesse del datore di lavoro al consolidamento degli effetti del licenziamento, comprimendo «oltre misura» il diritto di azione del lavoratore, correlato al diritto al lavoro, che la Costituzione espressamente tutela.

1.2.- Sarebbe, inoltre, leso l'art. 3 Cost., per un duplice profilo.

1.2.1.- Da un lato, il mancato riconoscimento di tutela a favore del lavoratore licenziato che non si attivi tempestivamente, neppure a fronte di un atto che coinvolge fortemente la qualità della vita propria e della propria famiglia, si rivelerebbe irragionevole, non operando alcun bilanciamento tra gli interessi in conflitto, quando riguardi il dipendente che abbia omesso di impugnare il licenziamento a causa di una totale, e incolpevole, incapacità di autodeterminarsi.

1.2.2.- Dall'altro lato, l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche in riferimento al principio di eguaglianza, in quanto la situazione della persona incapace di intendere e di volere verrebbe equiparata a quella del soggetto che tale non è.

1.3.- La Corte rimettente ritiene che la disposizione censurata leda, altresì, l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto «[l']omessa considerazione dello stato di incapacità naturale derivante da malattia ai fini della individuazione del *dies a quo* del termine di decadenza» per l'impugnazione del licenziamento si porrebbe «in contrasto con la tutela della salute [costituzionalmente] garantita».



1.4.- Sarebbero, infine, violati, nei casi in cui la menomazione, seppure non permanente, sia duratura, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 27, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e alla direttiva 2000/78/CE, «che impongono, fra l'altro, di assicurare al disabile l'esercizio dei propri diritti (art. 27, lett. c, della Convenzione) e di adottare misure adeguate per ovviare agli svantaggi provocati dalla applicazione di una disposizione che, seppure apparentemente neutra, determina una disparità con gli altri lavoratori».

Nelle ipotesi considerate, la previsione censurata realizzerebbe, infatti, una discriminazione in danno della persona disabile, in contrasto con i richiamati obblighi imposti dalle suddette fonti sovranazionali.

2.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa statale denuncia, anzitutto, la carenza di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Dall'ordinanza di remissione si ricava che nel giudizio principale la ricorrente ha censurato la pronuncia di merito che aveva dichiarato la tardività della sua impugnazione stragiudiziale del licenziamento, in quanto comunicata oltre il termine previsto dall'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966.

Rispetto a questo *thema decidendum* la Corte rimettente ha fornito tutti gli elementi descrittivi necessari al vaglio della rilevanza.

L'ulteriore decadenza prospettata dall'interveniente - derivante dalla asserita tardività dell'impugnazione giudiziale rispetto alla, pur intempestiva, contestazione stragiudiziale - non risulta, infatti, in discussione tra le parti del giudizio principale, né potrebbe essere rilevata d'ufficio dal giudice (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 settembre 2011, n. 19405).

2.1.2.- Per le medesime ragioni deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata dall'interveniente in via subordinata.

La difesa statale deduce che la ricorrente nel giudizio principale, avendo recuperato la piena capacità di intendere e di volere almeno a far data dal 19 maggio 2016, avrebbe dovuto manifestare la volontà di impugnare l'atto espulsivo entro il 18 luglio 2016, mentre ha notificato il ricorso soltanto il 9 dicembre 2016: donde il difetto di rilevanza della questione.

Anche questa eccezione, vertendo su un segmento della impugnazione del licenziamento diverso da quello che, alla stregua dell'ordinanza di remissione, risulta controverso nel giudizio *a quo*, è destituita di fondamento.

2.2.- Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono, pertanto, rilevanti.

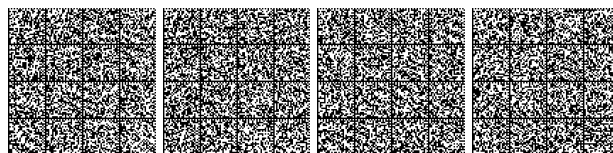
La Corte rimettente è chiamata a fare applicazione della disposizione censurata e tanto è sufficiente per ritenere sussistente la rilevanza, la quale deve essere valutata «in ingresso del giudizio incidentale a prescindere dalla maggiore o minore ricaduta che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, in ipotesi anche solo parziale rispetto al pettum del giudice rimettente, possa avere nel giudizio principale (sentenza n. 41 del 2021)» (sentenza n. 167 del 2022).

3.- All'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale è opportuno premettere la ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione censurata.

3.1.- L'art. 6 della legge n. 604 del 1966, disponendo, al primo comma, che «[i]l licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extra-giudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretto ad impugnare il licenziamento stesso», onera il lavoratore che intenda contestare l'atto datoriale di una previa impugnativa da esperirsi, anche in via stragiudiziale, nel termine di sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione dell'atto espulsivo.

La stessa disposizione, al secondo comma, introduce un ulteriore onere di avvio del procedimento giurisdizionale entro un termine, anch'esso di decadenza, la cui inosservanza è sanzionata con l'inefficacia sopravvenuta della precedente impugnativa.

In particolare, è previsto che «[l]'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formatisi dopo il deposito del ricorso. Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro sessanta giorni dal rifiuto o dal mancato accordo».



3.2.- La disposizione censurata, nella formulazione originaria, contemplava il solo onere di impugnazione del licenziamento con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla ricezione della sua comunicazione ovvero da quella dei relativi motivi, ove non contestuale a quella dell'atto di recesso.

I lavori parlamentari confermano che l'introduzione di un termine breve di decadenza per l'impugnazione dell'atto datoriale mirava a evitare l'insorgere di controversie a distanza di tempo, ciò che avrebbe reso certamente meno agevole l'accertamento dei fatti che ad esse avevano dato luogo.

Alla stregua di tale disciplina, il lavoratore, una volta che avesse scongiurato il maturare della decadenza attraverso l'impugnazione stragiudiziale, avrebbe potuto esperire l'azione di annullamento del licenziamento nel termine quinquennale di cui all'art. 1442 cod. civ., decorrente dal giorno di ricezione dell'atto di intimazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° dicembre 2010, n. 24366) ovvero agire per la dichiarazione di nullità senza alcun limite temporale.

3.3.- L'art. 6 della legge n. 604 del 1966 è stato significativamente riformato dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010, il quale - per ciò che rileva ai fini dell'esame delle odierne questioni di legittimità costituzionale -, al comma 1, ha introdotto, accanto all'onere di previa impugnazione stragiudiziale, l'ulteriore onere di tempestivo avvio del giudizio, da assolvere entro il successivo termine di duecentosettanta giorni, termine poi ridotto a centottanta dall'art. 1, comma 38 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

Il citato art. 32 della legge n. 183 del 2010 ha poi esteso tale disciplina della decadenza anche ad altre ipotesi.

3.4.- Infine, questa Corte, con la sentenza n. 212 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 «nella parte in cui non prevede che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare anteriore alla causa ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 del codice di procedura civile».

3.5.- Il superamento del termine di sessanta giorni per l'impugnazione stragiudiziale, ovvero dei termini ulteriori per il deposito del ricorso, anche cautelare se anteriore alla causa, o per attivare le procedure di conciliazione o di arbitrato, rispettivamente indicati nel primo e nel secondo comma della disposizione in scrutinio, dà luogo a decadenza (ex aliis, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 4 novembre 2024, n. 28266 e 17 luglio 2024, n. 19740), per effetto della quale al lavoratore è precluso anche l'accertamento giudiziale dell'illegittimità del recesso e la tutela risarcitoria di diritto comune (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 aprile 2021, n. 9827).

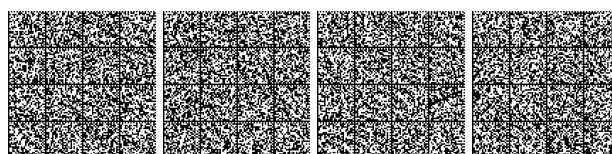
3.6.- Questa Corte ha individuato il fondamento della imposizione del doppio termine decadenziale nell'esigenza di deflazionare il contenzioso e di garantire, nell'interesse della parte datoriale, la certezza dei costi delle vertenze quiescenti.

Si è, in particolare, osservato che la finalità della riforma del 2010 è «quella di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo» (sentenza n. 155 del 2014) e che il legislatore ha perseguito «l'intento di evitare che un possibile contenzioso, attivabile dal lavoratore, possa rimanere latente per tutto il tempo di prescrizione dell'azione di annullamento ovvero per un tempo lungo e indefinito in caso di azione di nullità» (sentenza n. 212 del 2020).

3.7.- Il primo dei termini contemplati dall'art. 6 della legge n. 604 del 1966 decorre dalla comunicazione al prestatore di lavoro del licenziamento in forma scritta e, precisamente, dal momento in cui, in base a quanto disposto dall'art. 1334 cod. civ., l'atto datoriale produce effetto.

Dal carattere recettizio del licenziamento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 29 marzo 2017, n. 8136) deriva, infatti, che, ai sensi dell'art. 1335 cod. civ. - a mente del quale «[l]a proposta, l'accettazione, la loro revoca e ogni altra dichiarazione diretta a una determinata persona si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario, se questi non prova di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di averne notizia» - esso si presume conoscibile nel momento in cui è recapitato all'indirizzo del lavoratore e non nel diverso momento in cui questi ne prenda effettiva conoscenza (Cass., n. 5545 del 2007).

3.7.1.- La giurisprudenza di legittimità ha più volte sottolineato che la validità e l'efficacia degli atti che, come il licenziamento, hanno natura recettizia prescindono dall'eventuale stato di incapacità naturale del soggetto cui sono diretti. Il legislatore ha, infatti, predisposto regole, come l'art. 1335 cod. civ., che consentono di stabilire la certezza giuridica della loro conoscibilità da parte dei destinatari, indipendentemente dalla capacità degli stessi di apprezzarne il valore e di determinarsi in conseguenza (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 giugno 1985 n. 3612 e Cass., n. 5563 del 1982).



Si è, ancora, precisato che il termine entro il quale, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, deve essere proposta l'impugnazione, anche in via stragiudiziale, del licenziamento, avendo natura decadenziale, è insuscettibile, a norma dell'art. 2964 cod. civ., sia di interruzione sia, in mancanza di disposizione contraria, di sospensione. Esso «produce il suo effetto preclusivo in conseguenza della inerzia del titolare del diritto, senza che le condizioni soggettive del titolare e, in particolare, la sua capacità di intendere e di volere, rilevino in alcun modo e possano costituire cause di interruzione o di sospensione» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 2 marzo 1987, n. 2197).

3.8.- Le pronunce appena ricordate concordano con gli esiti interpretativi cui la stessa giurisprudenza di legittimità è giunta in relazione alla disciplina generale delle dichiarazioni recettizie.

Secondo un consolidato indirizzo, infatti, la regola dettata dall'art. 1335 cod. civ., alla stregua della quale ogni dichiarazione diretta a una persona determinata si reputa conosciuta nel momento in cui giunge all'indirizzo del destinatario, opera per tale solo fatto oggettivo. Grava, pertanto, sul destinatario l'onere di superare tale presunzione provando di essersi trovato, senza sua colpa, nell'impossibilità di acquisire la conoscenza della dichiarazione, a causa di un evento eccezionale ed estraneo alla sua volontà (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 19 agosto 2016, n. 17204; sezione terza civile, sentenze 22 ottobre 2013, n. 23920, 8 agosto 2007, n. 17417 e 4 giugno 2002, n. 8073; sezione lavoro, sentenza 11 aprile 1990, n. 3061).

3.9.- La giurisprudenza di legittimità ha, inoltre, escluso che, nel caso in cui il destinatario dell'atto recettizio versi in condizioni di incapacità naturale, trovi applicazione l'art. 428, primo comma, cod. civ., a mente del quale «[g]li atti compiuti da persona che, sebbene non interdetta, si provi essere stata per qualsiasi causa, anche transitoria, incapace d'intendere o di volere al momento in cui gli atti sono stati compiuti, possono essere annullati su istanza della persona medesima o dei suoi eredi o aventi causa, se ne risulta un grave pregiudizio all'autore».

Si è, infatti, argomentato che tale previsione riferisce l'annullabilità agli atti «compiuti» dalla persona incapace e per questa pregiudizievole, così che deve escludersi che il rimedio in questione sia esperibile nel caso in cui il pregiudizio derivi dal mancato compimento di un atto, pur dipendente dall'incapacità (Cass., n. 3612 del 1985).

3.10.- Nella cornice giurisprudenziale sin qui ricomposta si colloca l'ordinanza di remissione all'odierno esame.

4.- Prima di esaminare il merito delle questioni sollevate occorre delimitare esattamente il *thema decidendum*.

4.1.- La questione di massima di particolare importanza della quale sono state investite le Sezioni unite rimettenti concerne la rilevanza, ai fini del superamento della presunzione di conoscibilità stabilita dall'art. 1335 cod. civ., dello stato di incapacità naturale, processualmente accertato e non contestato, in cui versi il destinatario della dichiarazione recettizia nel momento in cui l'atto giunge al suo indirizzo.

La Corte rimettente esclude, tuttavia, che la tutela del lavoratore colpito da incapacità naturale possa essere assicurata attraverso una rimediazione dell'interpretazione nomofilattica degli artt. 1335, 2964 e 428 cod. civ., in quanto tali disposizioni oppongono una assoluta resistenza a una revisione ermeneutica che scongiuri i vulnera costituzionali prospettati dall'ordinanza interlocutoria.

In aggiunta, osserva che la disciplina generale degli atti recettizi è posta a presidio della certezza dei rapporti giuridici ed esprime un preciso bilanciamento di interessi operato dal legislatore in relazione «all'intero complesso delle relazioni obbligatorie e contrattuali», mentre l'azione di annullamento ex art. 428 cod. civ. non si presta a essere estesa ai comportamenti omissivi.

Assume, quindi, che al segnalato vuoto di tutela debba porsi rimedio intervenendo sulla sola disciplina dell'impugnazione stragiudiziale del licenziamento e, segnatamente, sull'esordio del termine di decadenza al quale è sottoposta.

La Corte rimettente, in particolare, circoscrive il petitum alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui ancora il *dies a quo* del termine per l'impugnazione del licenziamento al fatto obiettivo della ricezione della relativa comunicazione, anche nell'ipotesi in cui il lavoratore non sia in grado di comprenderne la portata e di autodeterminarsi consapevolmente in merito all'utilizzo degli strumenti predisposti dall'ordinamento per farne valere l'illegittimità.

4.1.1.- Va anche evidenziato che, nonostante il giudice *a quo* censuri l'art. 6 della legge n. 604 del 1966 senza ulteriori precisazioni, il contenuto precettivo effettivamente investito dai dubbi di illegittimità costituzionale è solo quello del primo comma, come è reso evidente dalla riproduzione del suo contenuto nel petitum dell'ordinanza di remissione e, comunque, dal tenore complessivo delle argomentazioni svolte.

È, quindi, soltanto in relazione a tale comma che va condotto lo scrutinio di costituzionalità.

4.1.2.- Deve, infine, rilevarsi che la mancata indicazione nel dispositivo dell'ordinanza di remissione dell'art. 24, primo comma, Cost. - la cui violazione risulta, invece, dedotta e argomentata nella parte motiva - non pregiudica la corretta individuazione della censura fondata su tale parametro (ex aliis, sentenza n. 164 del 2023).



5.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, sollevate in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, primo comma, Cost. sono fondate.

5.1.- La disciplina relativa alla impugnazione del licenziamento sopra richiamata, sottoponendo l'azione volta a far valere l'illegittimità di tale provvedimento a un duplice termine decadenziale, da un lato, deroga al precetto sancito dall'art. 2967 cod. civ., secondo cui, una volta che la decadenza sia stata impedita, il diritto rimane soggetto alle disposizioni che regolano la prescrizione, e, dall'altro, costituisce *lex specialis* rispetto al regime generale delle impugnative negoziali e delle correlate azioni risarcitorie.

5.2.- D'altronde, il legislatore gode di ampia discrezionalità non solo nel qualificare l'inerzia estintiva delle situazioni giuridiche soggettive in termini di decadenza o di prescrizione e nel determinare il tempo necessario alla rispettiva maturazione, ma anche nel combinare termini di prescrizione e di decadenza.

5.2.1.- Per quanto concerne, in particolare, il diritto di azione, la scelta della natura, decadenziale o prescrizionale, e della stessa durata del termine cui condizionare l'esercizio di un diritto in giudizio è riconducibile alla discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali ed è calibrata secondo le speciali caratteristiche di ogni singolo procedimento (sentenza n. 94 del 2017).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023), il quale è da intendersi valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 76 del 2025; in senso conforme, ex aliis, sentenze n. 271 del 2019, n. 121 e n. 44 del 2016), in quanto vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (ex aliis, sentenze n. 13 del 2022, n. 230 e n. 148 del 2021, n. 271 del 2019).

5.3.- La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sottoporre a decadenza l'esercizio del diritto di azione dipende anzitutto dalla congruità del termine, la quale va apprezzata non solo rispetto all'interesse di chi è onerato della sua osservanza, ma anche in rapporto alla funzione a esso assegnata nell'ordinamento giuridico (sentenze n. 161 del 2000, n. 234 del 1974, n. 114 del 1972).

In ogni caso, l'introduzione di un termine di decadenza non deve mai tradursi nella esclusione della effettiva possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, rendendola meramente apparente o, comunque, estremamente difficile (ancora, sentenze n. 94 del 2017, n. 161 del 2000, n. 234 del 1974; per l'affermazione del principio in materia di prescrizione, sentenza n. 32 del 2024).

5.4.- Tanto precisato, il termine per la impugnazione, anche in via stragiudiziale, del licenziamento previsto dall'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 - sul quale si appuntano le censure del giudice *a quo* -, è parte di uno speciale regime decadenziale che, come già evidenziato, trova in via generale giustificazione nelle esigenze, ritenute dal legislatore meritevoli di tutela, di fare emergere in tempi brevi il contenzioso sul recesso datoriale (sentenza n. 212 del 2020), di tutelare l'affidamento che il datore di lavoro ripone sulla stabilizzazione degli effetti del licenziamento e di garantire la speditezza del giudizio promosso per accertarne la legittimità (sentenza n. 155 del 2014).

In definitiva, esso è volto a «contemperare il diritto del prestatore all'eliminazione delle conseguenze dell'illegittimo recesso datoriale con l'interesse del datore di lavoro alla continuità e stabilità della gestione dell'impresa [...] subordinando la tutela del lavoratore alla circostanza che questi tempestivamente si attivi, sì che in mancanza di pronta iniziativa del prestatore il diritto di questo alla legittimità degli atti datoriali di gestione recede a fronte della stabilizzazione delle conseguenze del licenziamento» (Cass., sez. un. civ., n. 8830 del 2010).

Lo stesso termine ex art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 può ritenersi normalmente adeguato al tipo di atto il cui compimento è richiesto a pena di decadenza, potendo il lavoratore validamente provvedervi mediante invio al datore di lavoro, anche per mezzo di un'associazione sindacale, di una comunicazione scritta - per la quale non è richiesta una formulazione specifica (ex aliis, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 aprile 2021, n. 10883) - in cui si limiti a manifestare la sua volontà di impugnare il licenziamento.

5.5.- Tale onere procedurale può, tuttavia, tradursi in un vero e proprio ostacolo all'accesso alla tutela giurisdizionale nel caso in cui, al momento della ricezione della comunicazione del recesso, o comunque in pendenza del termine di decadenza in esame, l'interessato, in ragione di una patologia o di altra causa perturbatrice a lui non imputabile, si trovi in uno stato di incapacità di intendere e di volere.

Nelle situazioni indicate il lavoratore, specie se versi in condizione di marginalizzazione sociale e non possa contare sull'aiuto di familiari, non essendo in grado di comprendere la portata dell'atto datoriale e di determinarsi in merito alle iniziative da assumere, viene a trovarsi nella impossibilità - se lo stato di perturbazione psichica perdura per



l'intero termine - o comunque nella oggettiva difficoltà - se l'alterazione si verifica in pendenza di esso, così incidendo sulla possibilità di fruirla per intero -, di scongiurare, attraverso una valida e tempestiva impugnazione stragiudiziale, la consumazione del diritto alla tutela giurisdizionale.

In definitiva, per il lavoratore colpito da incapacità naturale, l'onere di impugnazione in esame può comportare la perdita definitiva della possibilità di contrastare l'iniziativa datoriale e, dunque, di «[...] non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991, punto 9 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 194 del 2018): ciò in aperto contrasto con il diritto al lavoro garantito dall'art. 4, primo comma, Cost. - diritto fondamentale (ancora, sentenza n. 194 del 2018) e fondamento dell'ordinamento repubblicano (sentenze n. 183 e n. 125 del 2022) - e con la «tutela» del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» riconosciuta dall'art. 35, primo comma, Cost.

Nella fattispecie in scrutinio, la garanzia di tali diritti, che rinviene nella tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24 Cost. un indispensabile strumento di realizzazione, risulta, infatti, irreparabilmente compromessa, non sussistendo un rimedio tardivo attraverso il quale l'interessato, una volta recuperata la pienezza delle facoltà intellettive e volitive, possa far valere l'illegittimità dell'atto espulsivo.

5.5.1.- Il vulnus ai suddetti precetti costituzionali emerge con particolare evidenza nell'ipotesi, oggetto del giudizio *a quo*, in cui l'interessata assume che la propria incapacità naturale sia stata all'origine della stessa condotta sanzionata con il licenziamento non tempestivamente impugnato e abbia, al contempo, impedito al lavoratore di esercitare il diritto di difesa in sede disciplinare, fornendo le sue giustificazioni nel termine di cui all'art. 7, quinto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento). È, infatti, significativo che la stessa Corte di cassazione abbia affermato che il lavoratore che intenda contestare la legittimità della sanzione datoriale per essersi trovato nell'impossibilità di esercitare il diritto di difesa in sede disciplinare a causa di una minorata capacità di intendere e di volere, può far valere tale impedimento attraverso l'impugnazione giudiziale, dimostrando, appunto, di essersi trovato, nella pendenza del suddetto termine, in stato di incapacità naturale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 maggio 2001, n. 7374).

5.6.- L'esigenza di effettività delle evocate garanzie costituzionali è resa, nella specie, ancora più pressante dalla condizione di particolare vulnerabilità in cui versa il titolare degli interessi incisi dalla scelta legislativa censurata.

5.6.1.- L'ordinamento interviene con varie misure a tutelare la persona che, a causa di una perturbazione, anche temporanea, della propria sfera intellettuale e volitiva, non sia in grado di comprendere il significato e le conseguenze dei propri atti, né di autodeterminarsi liberamente e coscientemente per tutelare i propri interessi.

L'incapacità di intendere e di volere costituisce, anzitutto, causa di annullamento degli atti negoziali posti in essere dal soggetto incapace (art. 428, commi primo e secondo, cod. civ., per i negozi unilaterali e i contratti; art. 120 cod. civ., per il matrimonio; art. 591, secondo comma, numero 3, cod. civ., per il testamento; art. 775 cod. civ., per la donazione).

Questa Corte ha, in proposito, osservato come la nozione di incapacità naturale sia «estremamente lata», in quanto «potrebbe riguardare non solo una condizione transitoria del soggetto, presente al momento dell'atto, ma potrebbe essere anche indice di uno stato di infermità (artt. 404, 414 e 415 cod. civ.) o di una "menomazione fisica o psichica" (art. 404 cod. civ.), che necessitano di tutele preventive», così potendo essere oggetto di valutazione nei procedimenti di interdizione o di inabilitazione ovvero di amministrazione di sostegno (sentenza n. 168 del 2023).

5.6.2.- Sul versante processuale, diversi sono gli istituti diretti a evitare che l'incapacità naturale, sia essa momentanea o persistente, possa di per sé sola riverberarsi sulla capacità processuale dell'interessato. Si tratta di disposizioni, come gli artt. 70, terzo comma, 71 e 473-bis.14 cod. proc. civ. e l'art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), essenzialmente intese alla protezione processuale dell'incapace e a garantire allo stesso un giusto processo (ancora, sentenza n. 168 del 2023).

5.7.- Nell'ordinamento non è, tuttavia, rinvenibile una specifica misura a presidio del lavoratore che, a causa di una pur temporanea alterazione psichica, non assolva tempestivamente l'onere della previa impugnazione stragiudiziale del licenziamento intimatogli, così perdendo la possibilità di contestarlo in sede giurisdizionale.

Poiché la persona in condizione di incapacità naturale non può contare sulle misure di protezione accordate dall'ordinamento all'incapace legale - e, in particolare, sulla rappresentanza o sull'assistenza previste per l'interdetto, l'inabilitato e il beneficiario dell'amministrazione di sostegno -, nella situazione in esame, l'effettività della difesa del lavoratore licenziato potrebbe essere vanificata dalla intempestiva attivazione dei soggetti - come gli assistenti sociali e gli operatori del Servizio sanitario nazionale - ai quali la legge affida la tutela delle persone incapaci anche attraverso la sollecitazione o il diretto promovimento dei procedimenti di protezione (come l'amministrazione di sostegno) e della correlata nomina, anche in via d'urgenza, di un rappresentante provvisorio dell'incapace.



Il termine di sessanta giorni imposto dalla previsione in scrutinio può rivelarsi troppo breve affinché la condizione di minorata capacità del lavoratore giunga a conoscenza delle istituzioni preposte alla protezione delle persone in condizione di fragilità in tempo utile perché possano essere attivate misure idonee a scongiurare la consumazione del diritto di impugnazione.

In tale ipotesi, la persona colpita da incapacità di intendere e di volere non può essere privata, a causa della sua condizione, del diritto di agire e di difendersi in giudizio.

Va, infine, ribadito che è compito della Repubblica, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali (ex aliis, sentenze n. 25, n. 3 e n. 1 del 2025, n. 258 del 2017 e n. 163 del 1993).

5.8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui non considera l'incompatibilità del rigido meccanismo decadenziale prescritto con una condizione soggettiva, come l'incapacità di intendere e di volere, che impedisce all'interessato di scongiurare le gravi conseguenze derivanti dal maturare della causa estintiva, si palesa manifestamente irragionevole, ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost. e ledendo, al contempo, il diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e alla sua tutela (art. 35, primo comma, Cost.) anche giurisdizionale (art. 24, prima comma, Cost.).

5.9.- L'accertato vulnus costituzionale non può, tuttavia, essere sanato nei termini indicati dalla Corte rimettente e, cioè, attraverso una pronuncia additiva che inserisca nella disposizione censurata una causa di differimento della decorrenza del termine per l'impugnazione stragiudiziale dalla data della ricezione del licenziamento a quella del riacquisto, da parte dell'interessato, della piena capacità di intendere e di volere.

5.9.1.- È pur vero che questa Corte ha già sperimentato una simile tecnica decisoria (sentenze n. 133 del 2021, n. 322 del 2011, n. 170 del 1999 e n. 134 del 1985), anche con specifico riferimento all'incapacità naturale (in particolare, sentenza n. 322 del 2011); ma essa se ne è avvalsa in relazione a diritti, come quello di azione di disconoscimento della paternità e di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità, la cui natura personalissima ha consentito eccezionalmente di differire sine die la decorrenza del termine di decadenza.

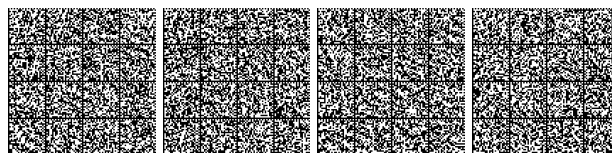
5.10.- Di regola, però, una indefettibile esigenza di tutela della certezza dei rapporti giuridici impone che i termini decadenziali decorrano per il solo fatto materiale del trascorrere del tempo, indipendentemente dalle situazioni soggettive e oggettive dalle quali sia dipeso l'inutile maturare della causa estintiva, e salve le eccezioni tassativamente previste dalla legge, dal momento che il fondamento della decadenza coincide con l'esigenza obiettiva del compimento di particolari atti entro un termine perentorio stabilito dalla legge o dalla volontà dei privati (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 11 febbraio 2010, n. 3078).

5.10.1.- Anche questa Corte ha sottolineato che l'istituto della decadenza risponde alla «necessità obiettiva che particolari atti siano compiuti in un ristretto tempo, specie nell'interesse di altri soggetti, e quindi a prescindere dalle circostanze soggettive di chi deve compiere quegli atti» (sentenza n. 14 del 1994), mentre, per la prescrizione, gli artt. 2941 e seguenti cod. civ. ammettono - sia pure mediante previsioni connotate da eccezionalità (sentenza n. 86 del 2025) - la sospensione del decorso del termine in ragione di diverse circostanze che rendono difficile l'esercizio del diritto.

5.11.- La individuazione delle ipotesi, eccezionali e tassative, in cui è possibile tenere conto di circostanze che rendono eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto sottoposto a decadenza postula il temperamento tra i diversi interessi, individuali e superindividuali, cui l'ordinamento, nel prevedere le singole ipotesi decadenziali, accorda protezione e l'esigenza del soggetto gravato dell'onere di sollecito compimento dell'atto richiesto dalla legge di conservare il suo diritto.

La pronuncia auspicata dal giudice *a quo* finirebbe per introdurre un elemento di aleatorietà in un regime decadenziale orientato da specifiche esigenze di celerità e di sicurezza dei rapporti giuridici. Dal differimento potrebbe, infatti, derivare una dilatazione indefinita del termine per l'impugnazione stragiudiziale del licenziamento - e, di riflesso, di quella giudiziale -, in contrasto con la eminente finalità di tutela dell'affidamento sulla definitiva stabilizzazione del recesso datoriale che informa la previsione censurata.

5.12.- Spetta, pertanto, a questa Corte individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata dalla formulazione del *petitum* nell'ordinanza di rimessione, che ha solo la funzione di indicare il contenuto e il verso delle censure (sentenze n. 83 e n. 53 del 2025, n. 128, n. 90, n. 46 e n. 12 del 2024, n. 221 del 2023).



5.12.1.- Alle riscontrate violazioni costituzionali deve porsi rimedio, senza stravolgere la funzione della norma censurata con pregiudizio delle esigenze di certezza ad essa sottese, sollevando dall'onere della previa impugnazione stragiudiziale il lavoratore che, a causa di un perturbamento, anche di tipo transitorio, delle proprie facoltà cognitive o volitive, non sia in grado di comprendere l'effettiva portata dell'atto espulsivo e, quindi, di attivarsi tempestivamente, così incorrendo nella perdita irrimediabile della possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale.

La riconduzione a legittimità della disposizione censurata deve, pertanto, essere assicurata escludendo, nella situazione suddetta, l'operatività dell'onere della previa impugnazione stragiudiziale, pur mantenendo fermo lo sbarramento finale costituito dal complessivo termine massimo per l'impugnazione giudiziale in misura di duecentoquaranta giorni, dato dalla somma del termine per la impugnazione stragiudiziale di cui al primo comma dell'art. 6, pari a sessanta giorni, e del successivo termine per il deposito del ricorso, anche cautelare (sentenza n. 212 del 2020), o per la comunicazione della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato, stabilito dal secondo comma in centottanta giorni.

In questo modo, da un lato, si evita di pretendere dal lavoratore colpito da incapacità naturale di manifestare la volontà di reagire all'atto espulsivo entro un termine - quello di cui al primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 - che, per la sua ridotta estensione, potrebbe risultare insufficiente a consentire sia che la condizione patologica all'origine dell'incapacità regredisca e l'interessato recuperi le proprie facoltà intellettive e volitive, sia che le istituzioni deputate alla cura e alla protezione, anche giuridica, delle persone incapaci possano intervenire. Dall'altro lato, resta, comunque, garantita l'esigenza di certezza e di celerità che informa la disciplina in scrutinio, dal momento che la stabilizzazione degli effetti dell'atto datoriale interviene entro lo stesso termine - fisso e predeterminato - di cui, in caso di impugnazione extra-giudiziale tempestiva, deve comunque essere atteso il decorso per poter ritenere il licenziamento non più contestabile.

6.- L'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che, se al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento o in pendenza del termine di sessanta giorni previsto per la sua impugnazione, anche extragiudiziale, il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o di volere, non opera l'onere della previa impugnazione, anche extragiudiziale, e il licenziamento può essere impugnato entro il complessivo termine di decadenza di duecentoquaranta giorni dalla ricezione della sua comunicazione, mediante il deposito del ricorso, anche cautelare, o la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato.

6.1.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui non prevede che, se al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento o in pendenza del termine di sessanta giorni previsto per la sua impugnazione, anche extragiudiziale, il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o di volere, non opera l'onere della previa impugnazione, anche extragiudiziale, e il licenziamento può essere impugnato entro il complessivo termine di decadenza di duecentoquaranta giorni dalla ricezione della sua comunicazione, mediante il deposito del ricorso, anche cautelare, o la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 112

Sentenza 24 giugno - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Esenzione per l'abitazione principale - Definizione di "abitazione principale", ai fini dell'agevolazione - Possibilità di considerare tale anche l'abitazione in cui dimori abitualmente il solo contribuente che ne sia possessore, e non anche i suoi familiari - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza, di sostegno alla famiglia e di capacità contributiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 8, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Costituzione, artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promossi dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con due ordinanze del 15 ottobre 2024, iscritte ai numeri 244 e 245 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Pietrasanta;

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Marco Orzalesi per il Comune di Pietrasanta;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, entrambe del 15 ottobre 2024, iscritte ai numeri 244 e al n. 245 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria



2007)», per contrasto con gli artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui - nel subordinare l'esenzione di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie», convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126 (secondo cui è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al d.lgs. n. 504 del 1992, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, per tale intendendosi quella considerata tale ai sensi del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992) all'essere l'immobile adibito ad abitazione principale, «intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica» - stabilisce che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari, dimorano abitualmente», anziché «quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente».

1.1.- Con riguardo all'ordinanza iscritta al n. 244 reg. ord. del 2024 la Corte rimettente riferisce che il Comune di Desenzano del Garda ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, con la quale detto giudice ha respinto i rispettivi appelli - quello principale, proposto dall'ente locale, e quello incidentale, limitatamente alla disposta compensazione delle spese del giudizio, proposto dalla contribuente - avverso la sentenza di primo grado della Commissione tributaria provinciale di Brescia che aveva accolto il ricorso della contribuente avverso tre avvisi di accertamento, riguardanti l'imposta comunale sugli immobili (ICI) per gli anni 2009, 2010 e 2011, con i quali l'ente territoriale aveva disconosciuto il diritto a beneficiare dell'esenzione riguardante l'abitazione principale con riferimento all'immobile sito in detto Comune, di cui era comproprietaria al 50 per cento con il coniuge, non legalmente separato, il quale aveva però trasferito la propria residenza anagrafica, che si presumeva quindi costituire sua dimora abituale, in diverso comune.

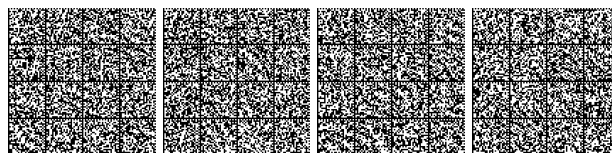
1.2.- Il giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 245 reg. ord. del 2024 ha invece ad oggetto un ricorso per cassazione che il Comune di Pietrasanta (LU) ha proposto avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Toscana, con la quale - in controversia avente ad oggetto l'impugnazione di tre distinti avvisi di accertamento, riferiti alle annualità 2009, 2010 e 2011, per infedele dichiarazione dell'ICI con riguardo ad una casa di abitazione sita nel medesimo Comune - era stato accolto l'appello proposto dal contribuente nei confronti dell'ente impositore avverso la sentenza di primo grado resa dalla Commissione tributaria provinciale di Lucca, che aveva respinto gli originari ricorsi. Il Comune di Pietrasanta aveva chiesto che l'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 fosse interpretato nel senso che, ai fini della spettanza della detrazione ICI prevista per le abitazioni principali, occorresse la prova da parte del contribuente che l'abitazione costituisse dimora abituale non solo propria, ma anche dei suoi familiari, non potendo sorgere il diritto alla detrazione ove tale requisito fosse riscontrabile solo per il medesimo.

1.3.- Avviata originariamente dinanzi alla sezione tributaria della Corte di cassazione la trattazione delle due predette controversie, con ordinanze interlocutorie rispettivamente n. 5878 e n. 5870, depositate entrambe il 27 febbraio 2023, la medesima sezione ha rimesso le cause al Primo Presidente e questi le ha assegnate alle Sezioni unite in riferimento al quesito se, a seguito della decisione intervenuta in tema di imposta municipale propria (IMU) con la sentenza di questa Corte n. 209 del 2022, potesse ritenersi giuridicamente corretta e costituzionalmente orientata l'interpretazione dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge n. 296 del 2006, nel senso che l'esenzione dall'ICI debba essere riconosciuta anche nel caso di abitazione principale «nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale», dimori abitualmente, quandanche senza i suoi familiari.

2.- Sostiene il giudice *a quo* che l'evoluzione normativa in tema di esenzione ICI e IMU per l'abitazione principale consentirebbe di evidenziare che sia comune il riferimento al «“nucleo familiare”»; la sola differenza tra i due tributi starebbe nel richiedere la normativa in tema di IMU, prima di essere incisa dalla giurisprudenza costituzionale, la contemporanea sussistenza del requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale, mentre nella disciplina ICI sarebbe stabilita l'equiparazione tra «dimora abituale» e «residenza anagrafica» entro il limite della prova contraria a carico del contribuente.

Riferisce il rimettente che la giurisprudenza della Corte di cassazione, specificamente consolidatasi in tema di esenzione IMU riguardo all'immobile definito abitazione principale, era giunta a negare l'esenzione ai coniugi che dimorassero abitualmente in abitazioni diverse, facendo leva sulla necessità della coabitazione abituale dell'intero nucleo familiare nel luogo di residenza anagrafica della casa coniugale, postulando la nozione di abitazione principale l'unicità dell'immobile e non potendo, quindi, coesistere due abitazioni principali riferite a ciascun coniuge, sia nell'ambito dello stesso comune che in comuni diversi.

Evidenzia la Corte rimettente come sia poi intervenuto il legislatore con l'art. 5-decies, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, che ha integrato l'art. 1, comma 741, lettera b), 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), il quale, pertanto, prevede che «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare».

3.- Osserva ulteriormente il Collegio rimettente che su tale tessuto normativo e giurisprudenziale è intervenuta la citata sentenza n. 209 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quarto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui stabilisce che «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente», anziché disporre che «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente».

Rileva altresì il giudice *a quo* che questa Corte, con la predetta sentenza n. 209 del 2022, resa in tema di IMU, non ha ritenuto invece di estendere in via consequenziale la declaratoria di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche al citato art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, nella parte in cui prevede, ai fini del godimento dell'esenzione in tema di ICI, la dimora abituale nell'immobile del possessore unitamente ai suoi familiari.

4.- La Corte rimettente ritiene di non poter praticare un'interpretazione costituzionalmente orientata del censurato art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 e successive modifiche e integrazioni, alla stregua dei principi espressi da questa Corte con la già citata sentenza n. 209 del 2022 in tema di IMU, in quanto vi osterebbe il principio, più volte espresso dalla Corte di cassazione e da questa stessa Corte, secondo cui le norme fiscali di agevolazione sarebbero norme di «stretta interpretazione», nel senso di non essere in alcun modo applicabili a casi e situazioni non riconducibili al relativo significato letterale.

Osserva inoltre il giudice *a quo* che, in tema di ICI, la giurisprudenza della Corte di cassazione sarebbe assolutamente consolidata, tanto da costituire «diritto vivente», nell'affermare che, ai fini della spettanza dell'agevolazione prevista per le abitazioni principali, occorrerebbe che il contribuente provi che l'abitazione costituisca dimora abituale non solo propria ma anche dei familiari, non sussistendo il diritto al godimento dell'agevolazione, ove tale requisito sia riscontrabile per il solo contribuente.

5.- Ritiene il rimettente che le considerazioni addotte da questa Corte potrebbero, pur tenendo conto della parziale diversa formulazione delle rispettive norme, estendersi al contenuto della disciplina ICI.

Le questioni sarebbero rilevanti ai fini della decisione dei giudizi *a quibus*, riguardando la pretesa impositiva il disconoscimento dell'esenzione in relazione al presupposto soggettivo della medesima, essendo contestato se sia sufficiente la dimora abituale nell'abitazione principale del solo contribuente o anche dei suoi familiari.

6.- Sussisterebbe, a giudizio delle Sezioni unite civili, la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della citata disposizione in riferimento agli artt. 3, 53, primo comma, 29 e 31 Cost.

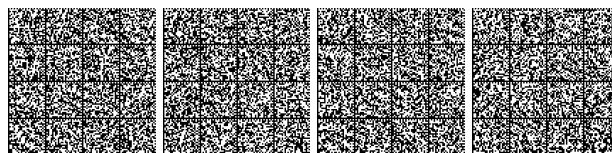
Con riguardo ai primi due parametri ricorrerebbe una piena identità con le ragioni che avrebbero indotto questa Corte a ritenere l'irragionevolezza delle disposizioni in tema di IMU quanto alla natura e alla *ratio* di detto tributo.

La disposizione oggetto del presente scrutinio condividerebbe infatti appieno, con quella già dichiarata costituzionalmente illegittima in tema di IMU, la natura di esenzione, giustificata dal raggiungimento di finalità extrafiscali, volte a favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

L'ICI, d'altronde, al pari dell'IMU, in quanto imposta «reale» riferita a beni immobili facenti parte del patrimonio del contribuente, renderebbe irragionevole, anche in riferimento all'art. 53, primo comma, Cost. oltre che all'art. 3 Cost., il rilievo attribuito ai fini del riconoscimento dell'esenzione, alle relazioni del soggetto con il nucleo familiare, e dunque, allo status personale del contribuente, anziché solo a elementi come la natura, la destinazione o lo stato dell'immobile.

Varrebbe poi anche per l'ICI quanto osservato da questa Corte in tema di IMU circa l'irragionevolezza della disposizione in considerazione della dimensione ordinamentale e sociale della famiglia. Ne conseguirebbe che la norma in tema di ICI, applicabile nella presente controversia, susciterebbe dubbi di illegittimità costituzionale anche in riferimento agli artt. 29 e 31 Cost., discriminando in modo arbitrario, ai fini del godimento del beneficio, la persona unita in matrimonio rispetto a quella non coniugata.

7.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 245 reg. ord. del 2024, si è costituito in giudizio il Comune di Pietrasanta, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.



Ritiene il suddetto Comune che dalla giurisprudenza della Corte di cassazione possa apprezzarsi, ai fini del beneficio fiscale in materia di ICI, la valorizzazione della dimora abituale, intesa quale ubicazione della casa coniugale, che consentirebbe di ottenere ugualmente l'esenzione pur in presenza di una differente residenza anagrafica di uno dei coniugi.

Infatti, in materia di IMU, la disciplina relativa ai benefici fiscali, per quanto simile a quella dell'ICI, risulterebbe più rigida, tant'è che, imponendo l'unicità della residenza anagrafica del nucleo familiare oltre che della dimora, escluderebbe la possibilità, consentita in materia di ICI, di dimostrare l'unicità dell'effettiva «dimora del nucleo familiare» pur in presenza della diversa residenza anagrafica di uno dei coniugi.

Ciò comporterebbe che in tema di ICI il contribuente coniugato non convivente non patirebbe quella situazione discriminatoria paventata dal rimettente rispetto al single, ai coniugi conviventi, alle coppie di fatto e alle unioni civili, dal che discenderebbe la non fondatezza della questione sollevata.

Il contribuente sarebbe solamente gravato dell'onere probatorio volto a dimostrare la necessità della differente residenza del coniuge.

Ove quest'ultima non dipenda da una reale esigenza (da provarsi da parte del contribuente), allora risulterebbe del tutto ingiustificata la concessione del beneficio tributario stante la circostanza che entrambi i coniugi, effettivamente conviventi nello stesso luogo, godrebbero del beneficio fiscale in contrasto con la *ratio* che lo attribuirebbe solamente per gli immobili utilizzati come prima casa.

Peraltro, nemmeno nella stessa sentenza n. 209 del 2022 questa Corte avrebbe ritenuto di dover estendere - ex art. 27 della legge n. 87 del 1953 - la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, anche all'art. 8, comma 2, oggi in esame.

8.- Con memoria depositata il 30 maggio 2025, il Comune di Pietrasanta ha evidenziato come la Corte di cassazione abbia sempre applicato e interpretato in maniera univoca la disposizione censurata e solo ora, a distanza di anni dalla sua entrata in vigore, abbia ritenuto di sollevare la questione di legittimità costituzionale, senza però considerare che i requisiti originariamente previsti per fruire del beneficio d'imposta in materia di IMU sono diversi e più rigorosi rispetto a quelli stabiliti in materia di ICI.

Considerato in diritto

1.- Le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con le ordinanze indicate in epigrafe (reg. ord. numeri 244 e 245 del 2024), sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari, dimorano abitualmente», anziché disporre che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente».

Le due controversie su cui sono chiamati a decidere i giudici a quibus hanno entrambe a oggetto avvisi di accertamento relativi all'ICI per gli anni 2009, 2010 e 2011, in cui un soggetto coniugato aveva chiesto l'esenzione da tale imposta in ragione dell'essere l'immobile adibito ad abitazione principale in quanto sua dimora abituale, ma non anche dell'altro coniuge.

2.- La Corte rimettente ritiene le questioni sollevate rilevanti in quanto, in ipotesi di accoglimento, il contribuente avrebbe diritto alla suddetta esenzione, mentre, allo stato, secondo l'univoca giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, non ne potrebbe usufruire, non dimorando nell'immobile anche i suoi familiari.

Secondo il giudice *a quo* le questioni sarebbero non manifestamente infondate in relazione all'asserita violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.) e di quelli posti a tutela della famiglia (artt. 29 e 31 Cost.); peraltro, una questione del tutto analoga in tema di IMU sarebbe stata accolta con la sentenza n. 209 del 2022 di questa Corte.

In particolare, come l'IMU, l'ICI avrebbe natura di imposta «reale», cosicché sarebbero del tutto irrilevanti, ai fini del riconoscimento o meno della relativa esenzione, profili soggettivi quali lo status di soggetto coniugato o meno del contribuente, dal che discenderebbe l'irragionevolezza della disposizione censurata con riferimento al principio di uguaglianza e di capacità contributiva in ragione della disparità di trattamento rispetto alla persona singola che gode dell'esenzione per il solo fatto di dimorare abitualmente nell'immobile di cui è possessore, con conseguente violazione anche dei principi posti a tutela della famiglia di cui agli artt. 29 e 31 Cost.



3.- Preliminarmente, i giudizi promossi con le due distinte ordinanze delle sezioni unite civili della Corte di cassazione possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza, poiché hanno a oggetto controversie del tutto analoghe e sollevano le medesime questioni.

4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, sollevate in riferimento agli artt. 3, 29, 31 e 53, primo comma, Cost., sono fondate.

5.- È innanzitutto opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale che ha caratterizzato il beneficio in questione (che, nelle varie fasi della sua esistenza giuridica, ha assunto, come è avvenuto per l'IMU, anche il carattere di semplice agevolazione, oltre quello, più recente, di completa esenzione), evidenziando la *ratio* non solo dell'esenzione nel suo complesso, ma anche del riferimento alla dimora abituale dei familiari nell'abitazione operato dalla disposizione censurata quale requisito necessario per ottenere la suddetta esenzione e di cui il rimettente chiede l'eliminazione.

6.- Il d.lgs. n. 504 del 1992 ha istituito l'imposta comunale sugli immobili, tributo che, come anche osservato dalla sentenza n. 262 del 2020, ha significativamente ampliato il livello di autonomia finanziaria dei comuni.

Il suddetto testo normativo, fin dalla sua nascita, già conteneva il riferimento alla necessaria presenza dei familiari per usufruire del beneficio in questione: l'art. 8, comma 2, prevedeva infatti che «[d]alla imposta dovuta per l'unità immobiliare direttamente adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si detraggono, fino alla concorrenza del suo ammontare, lire 180.000 rapportate al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente», ossia, come spiegato dalla Corte di cassazione, il luogo in cui stabilmente, cioè in modo prevalente e non occasionale, il contribuente vive ed esercita i propri interessi (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 6 marzo 2025, n. 6029).

Successivamente, l'art. 1, comma 173, lettera b), della legge n. 296 del 2006 ha modificato, con decorrenza dal 1° gennaio 2007, il testo originario della disposizione censurata, introducendo una presunzione relativa di coincidenza della dimora abituale nell'immobile di residenza anagrafica, stabilendo che «[...] dopo le parole: “adibita ad abitazione principale del soggetto passivo” sono inserite le seguenti: “, intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica”».

Il tenore complessivo della citata disposizione è stato pertanto così riformulato: «[d]alla imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, lire 200.000 rapportate al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente».

Il suddetto beneficio, sia pure con delle eccezioni per gli immobili di pregio per i quali è comunque sopravvissuto il regime delle detrazioni, è stato quindi trasformato in esenzione dall'art. 1 del d.l. n. 93 del 2008, come convertito, secondo cui: «1. A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. 2. Per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'art. 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992».

Con gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) l'ICI è stata sostituita definitivamente dall'IMU a partire dall'anno d'imposta 2012, quale tributo previsto in via generale sugli immobili e il cui gettito è destinato ai comuni.

La continuità tra ICI e IMU è stata evidenziata dalle sentenze di questa Corte n. 12 del 2023 e n. 21 del 2024 e anche la Corte di cassazione non ha mancato di sottolineare le «rilevanti similitudini esistenti fra i due tributi» (sezione sesta tributaria, ordinanze 13 ottobre 2022, numeri 30081 e 30078 e 25 luglio 2022, n. 23111) affermando che «l'IMU si pone in ideale linea di continuità con l'ICI» (ancora, Cass., n. 23111 del 2022).

Appunto in riferimento allo stretto legame tra le due imposte, la Corte di cassazione ha affermato che «in tema di ICI ed IMU, ai fini dell'esenzione prevista dall'art. 8 [del d.lgs. n. 504 del 1992] è necessario che, in riferimento alla stessa unità immobiliare, tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagraficamente, conformemente alla natura di stretta interpretazione delle norme agevolative» (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 14 aprile 2025, n. 9798; nello stesso senso, ordinanze 8 agosto



2022, n. 24462 e 29 novembre 2021, n. 37343); inoltre, la stessa Corte di cassazione ha osservato che «per l'abitazione principale [...] non deve necessariamente intendersi quella di residenza anagrafica, atteso che la norma introduce una presunzione relativa che può essere superata dal contribuente mediante la prova contraria circa l'effettivo utilizzo quale dimora abituale, anche per un periodo di tempo limitato, di altro immobile non coincidente con quello di residenza» (Cass., ord. n. 6029 del 2025; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 22 marzo 2023, n. 8245 e ordinanza 27 febbraio 2023, n. 5870).

7.- Con la sentenza n. 209 del 2022 questa Corte, intervenendo in materia di IMU in merito a una norma analoga a quella oggi censurata e avente a oggetto l'esatta delimitazione dei confini dell'esenzione dal pagamento della predetta imposta per l'abitazione principale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, nella parte in cui stabilisce che: «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente», anziché disporre: «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente».

8.- Come evidenziato nella predetta sentenza, l'esenzione a favore dell'abitazione principale si può ritenere rivolta a perseguire la finalità di favorire «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» di cui all'art. 47, secondo comma, Cost., laddove il significato di quest'ultimo termine - come reso evidente dall'uso dell'articolo determinativo - non è quello di fare riferimento a un immobile qualsiasi ma solo a quello in cui effettivamente si abita.

Ne deriva che una corretta esplicazione del suddetto dettato costituzionale è quella di riconoscere un beneficio per coloro che possiedono, a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, una abitazione adibita a propria dimora abituale.

9.- Venendo più specificamente all'individuazione della *ratio legis* del frammento di disposizione di cui il rimettente chiede l'espunzione dall'ordinamento giuridico, quella del riferimento ai familiari sta nell'«impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per l'abitazione principale» (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanze 17 luglio 2024, n. 19684 e 9 giugno 2021, n. 16001).

In altri termini, la disposizione presuppone quella che è la situazione più frequente per una coppia coniugata e non separata o divorziata, ossia la coabitazione, come del resto prescrive espressamente l'art. 143, secondo comma, del codice civile, ma non considera la possibilità per i coniugi, indiscussa l'*affectio coniugalis*, di stabilire residenze disgiunte.

10.- Infatti, come osservato dalla sentenza n. 209 del 2022, «[i]n un contesto come quello attuale [...] caratterizzato dall'aumento della mobilità nel mercato del lavoro, dallo sviluppo dei sistemi di trasporto e tecnologici, dall'evoluzione dei costumi, è sempre meno rara l'ipotesi che persone unite in matrimonio [...] concordino di vivere in luoghi diversi, ricongiungendosi periodicamente, ad esempio nel fine settimana, rimanendo nell'ambito di una comunione materiale e spirituale». E questo è proprio quanto è accaduto nei giudizi a quibus, dove si trattava di coniugi che dimoravano abitualmente in immobili diversi, per motivi di lavoro o di assistenza ai genitori anziani.

Pertanto, come la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza di questa Corte da ultimo ricordata, anche quella oggetto dell'odierna censura, sconta il fatto di non aver tenuto in debito conto la circostanza che, in concreto, sempre più spesso i coniugi non vivono insieme o, comunque, stabiliscono due dimore abituali distinte.

11.- L'intervento di questa Corte sulla disposizione censurata deve, dunque, tenere conto, in continuità con la sentenza n. 209 del 2022, che il concetto di abitazione principale assume il significato di luogo in cui il contribuente dimora abitualmente.

In tal modo viene salvaguardata l'esigenza, da un lato, di attribuire il beneficio a tutti coloro che abbiano adibito l'immobile di cui siano possessori a dimora abituale e, dall'altro, di impedire che il possessore di una abitazione, ove non vi dimori, possa usufruire dell'esenzione.

In effetti, «[n]el nostro ordinamento costituzionale non possono trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che, così formalizzando il proprio rapporto, decidono di unirsi in matrimonio» (ancora, sentenza n. 209 del 2022). Tale è, invece, proprio l'effetto prodotto dalla disposizione censurata, perché la stessa, così come univocamente interpretata dal diritto vivente, richiede, per poter riconoscere l'esenzione, la dimora abituale dei familiari nell'abitazione del contribuente, determinando una irragionevole discriminazione di quest'ultimo qualora coniugato rispetto, ad esempio, alla persona singola.

Pertanto, «[l]a scelta di accettare che il proprio rapporto affettivo sia regolato dalla disciplina legale del matrimonio [...] determina [...] l'effetto di precludere la possibilità di mantenere la doppia esenzione anche quando effettive esigenze, come possono essere in particolare quelle lavorative, impongano la scelta di residenze anagrafiche e dimore abituali differenti» (ancora, sentenza n. 209 del 2022).



Dunque, la disposizione censurata, disciplinando situazioni omogenee in modo ingiustificatamente diverso, si palesa in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nella parte in cui, nel definire il concetto di abitazione principale, richiede la dimora abituale anche dei familiari.

12.- Inoltre, poiché, come l'IMU, anche l'ICI ha per presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili, quest'ultimo tributo riveste la natura di imposta reale e non ricade nell'ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito.

È pertanto con ciò coerente il rilievo attribuito a elementi oggettivi relativi all'immobile (in particolare la circostanza di risiedervi anagraficamente e di dimorarvi abitualmente), e non anche allo status soggettivo del contribuente in relazione alla sua convivenza o meno con i familiari.

Il riferimento ai familiari contenuto nella disposizione censurata non è quindi un criterio idoneo a selezionare gli immobili meritevoli di esenzione in quanto effettivamente adibiti ad abitazione principale del contribuente.

13.- Altresì fondata è, infine, la censura riferita agli artt. 29 e 31 Cost., in quanto una lettura combinata dei due precetti costituzionali suggerisce, ma non impone, trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia e senz'altro si oppone a quelli che si risolvono in una sua penalizzazione.

Ne discende la violazione dei suddetti parametri costituzionali da parte della disposizione censurata in quanto la stessa richiede, quali requisiti per ottenere l'esenzione dell'ICI per l'abitazione principale, non solo la dimora abituale del contribuente, ma anche quella dei suoi familiari, così discriminando il contribuente coniugato non convivente.

14.- Conclusivamente, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui stabilisce che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente», anziché prevedere che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, (legge finanziaria 2007)», nella parte in cui stabilisce che «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente», anziché «[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

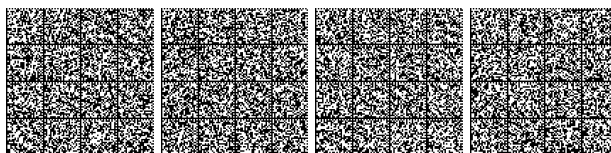
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250112



N. 113

Sentenza 19 maggio - 18 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da venticinque a trenta anni anziché da dodici a venticinque anni - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 630, primo comma, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, nella legge 18 maggio 1978, n. 191.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

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, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, del codice penale, promosso dalla Corte di assise di Teramo, nel procedimento penale a carico di V. S. e altri, con ordinanza del 7 ottobre 2024, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2025.

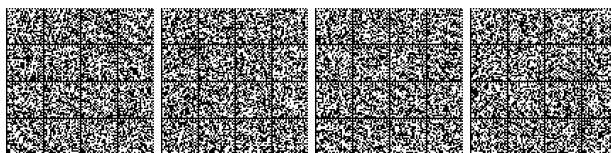
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 19 maggio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 ottobre 2024, la Corte di assise di Teramo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, del codice penale «come modificato dall'art. 2 del d.l. n. 59 del 21.3.1978, convertito con modificazioni nella legge n. 191 del 18 maggio 1978 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati)», nella parte in cui prevede, per il sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena della reclusione da venticinque a trent'anni in luogo della reclusione da dodici a venticinque anni, denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 11 e 117 Cost., questi ultimi in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).



In via subordinata, la Corte rimettente ha censurato la medesima disposizione, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, nella parte in cui prevede la pena minima di venticinque anni, anziché di dodici anni di reclusione.

1.1.- La rimettente riferisce di dover giudicare della responsabilità penale di V. S., P. A. e M. O., imputati ai sensi degli artt. 61, numero 5), 110 e 630, primo comma, cod. pen., per avere, in concorso tra loro e in quattro distinte occasioni, in circostanze di tempo o di luogo tali da ostacolare la privata difesa, privato della libertà personale rispettivamente R. D.G., D. L., G. D.M., E. D.S. con violenze o minacce (in un caso, perpetrando altresì il delitto di lesioni personali di cui agli artt. 582, 585 e 576, numero 1, cod. pen.) e al fine di conseguire un ingiusto profitto come prezzo per la liberazione.

In particolare, secondo la prospettiva accusatoria gli imputati avrebbero previamente concordato con ciascuna delle persone offese un incontro di natura sessuale tramite una piattaforma telematica, pretendendo poi il pagamento di un corrispettivo (compreso tra i 100 e i 320 euro), che le vittime avrebbero ritenuto non dovuto, nella convinzione che gli incontri fossero di natura gratuita. In tre occasioni, gli imputati avrebbero costretto le persone offese a prelevare delle somme di denaro presso degli sportelli bancomat e a consegnarle; in una quarta occasione, la vittima sarebbe riuscita a sollecitare l'intervento delle forze dell'ordine presso l'immobile nel quale si trovava ristretta.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che i fatti, «ove confermati all'esito del dibattimento, integrerebbero verosimilmente il reato ex art. 630 c.p. contestato dal P.M.». Peraltro, il loro effettivo disvalore dovrebbe collocarsi nella fascia della minore gravità, «alla luce dei parametri di commisurazione della pena di cui agli artt. 132 e 133 c.p.».

Sarebbe tuttavia «problematic[o]» applicare la circostanza attenuante della lieve entità del fatto, di cui all'art. 311 cod. pen., «in considerazione della pluralità e della ripetitività degli episodi delittuosi in atti ipotizzati, della partecipazione agli stessi di più imputati e, in generale, di tutte le circostanze dell'azione, nonché dell'entità del danno», quest'ultimo da considerarsi non solo nella sua dimensione patrimoniale, ma anche in quella non patrimoniale, consistente nella lesione della libertà personale e dell'autodeterminazione delle vittime.

Onde consentire al giudice *a quo* di commisurare la pena all'effettivo disvalore del fatto sarebbe, dunque, necessaria una rimodulazione, da parte di questa Corte, della cornice edittale prevista dall'art. 630, primo comma, cod. pen.

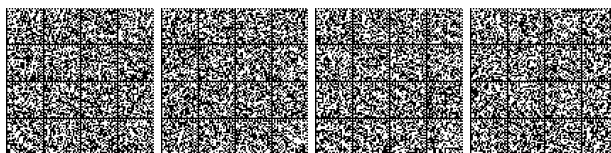
1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la rimettente rammenta anzitutto che, nella formulazione originaria, l'art. 630 cod. pen., inserito tra i delitti contro il patrimonio, puniva il «sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione» con la pena della reclusione da otto a quindici anni, prevedendo l'aumento da dodici a diciotto anni di reclusione in caso di conseguimento del profitto da parte del reo.

Poiché il sequestro di persona di cui all'art. 605 cod. pen., collocato tra i delitti contro la libertà personale, era - allora come ora - punito con la reclusione da sei mesi a otto anni, mentre per l'estorsione, annoverata tra i delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone, era prevista la pena della reclusione da tre a dieci anni, oltre alla multa, il trattamento sanzionatorio del sequestro a scopo di estorsione sarebbe stato connotato, rispetto a quello previsto per i due delitti in parola, da una «perfetta gradualità e una precisa "geometria"», «parametrata sulla progressiva aggressione (in termini di materialità ed offensività) dei beni giuridici tutelati».

In effetti, le pene originariamente comminate dall'art. 630 cod. pen. sarebbero state coerenti con la natura di reato complesso del sequestro di persona a scopo di estorsione, «formato nei suoi elementi costitutivi dall'unione delle due fattispecie incriminatrici del sequestro di persona ex art. 605 c.p. e dell'estorsione di cui all'art. 629 c.p.»: la pena minima prevista dall'art. 630 per la fattispecie base (otto anni di reclusione) coincideva con il massimo edittale fissato dall'art. 605 cod. pen.; mentre la pena massima contemplata per l'ipotesi aggravata del sequestro a scopo di estorsione (diciotto anni) era pari alla somma dei massimi edittali comminati dagli artt. 605 e 629 cod. pen. Il tutto «in una ideale continuità e progressione criminosa che porta, nel suo naturale sviluppo, ad una incisione via via crescente dei beni protetti dalle norme incriminatrici».

Tale assetto sanzionatorio sarebbe stato scompaginato dagli interventi riformatori sull'art. 630 cod. pen. attuati dal legislatore negli anni Settanta, a fronte del vertiginoso aumento del numero dei sequestri di persona e del verificarsi di drammatici fatti di cronaca, tra cui il sequestro e l'omicidio dell'on. Aldo Moro.

Il rimettente cita la legge 14 ottobre 1974, n. 497 (Nuove norme contro la criminalità), che ha elevato la forbice edittale dell'art. 630 cod. pen. alla reclusione da dieci a venti anni nell'ipotesi base, e da dodici a venticinque anni in caso di conseguimento dell'ingiusto profitto per la liberazione della vittima; nonché il decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati), convertito, con modificazioni, nella legge 18 maggio 1978, n. 191, che ha stabilito, per il sequestro di persona a scopo di estorsione, il trattamento



sanzionatorio tuttora vigente, ossia la reclusione da venticinque a trent'anni (che è ormai indifferente al conseguimento o meno dell'ingiusto profitto), e ha contemporaneamente inserito nel codice penale l'art. 289-*bis* cod. pen., il quale contempla la medesima pena per il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione.

Tale rigore punitivo - che pure avrebbe costituito all'epoca «la necessaria risposta ad una pressante e legittima istanza sociale», in un contesto storico caratterizzato da «un elevato numero di sequestri di persona, non di rado perpetrati da organizzazioni criminali ben strutturate e con finalità estorsive e terroristiche» che «avevano certamente toccato e scosso nel profondo le coscienze collettive arrivando a porre in serio pericolo perfino l'assetto costituzionale dello Stato» - avrebbe tuttavia perso la propria ragion d'essere nell'epoca attuale, nella quale i sequestri a scopo di estorsione non rivestirebbero più, dal punto di vista fenomenico e statistico, la medesima gravità.

Si imporrebbe dunque la necessità di «rimeditare, quantomeno con riferimento al minimo edittale, quel rigido inasprimento sanzionatorio», atteso che le pene previste dal primo comma dell'art. 630 cod. pen. sarebbero «oramai da ritenersi irragionevoli sotto il profilo della proporzionalità e delle finalità rieducative», e dunque contrarie agli artt. 3 e 27 Cost., oltre che all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

1.3.1.- L'irragionevolezza emergerebbe, anzitutto, dal raffronto con il minimo edittale previsto dall'art. 575 cod. pen. per il delitto di omicidio volontario, pari a ventuno anni di reclusione.

L'art. 575 cod. pen. tutelerebbe infatti, con una pena inferiore a quella prevista dall'art. 630 cod. pen., la vita umana: ossia un bene giuridico da ritenersi preminente rispetto a quelli della libertà personale e del patrimonio, a cui presidio è posta l'incriminazione del sequestro di persona a scopo di estorsione. L'omicidio, inoltre, determinerebbe una lesione irreversibile del bene tutelato, a fronte del carattere solo transeunte dell'incisione della libertà personale derivante dal sequestro.

1.3.2.- Ingiustificata sarebbe, poi, l'equiparazione sanzionatoria, realizzata dal d.l. n. 59 del 1978, come convertito, tra i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.) e di sequestro di persona per finalità terroristiche o di eversione (art. 289-*bis* cod. pen.), alla luce della radicale diversità della fisionomia degli illeciti, derivante dalla differente finalità perseguita dall'agente: «in un caso un "ingiusto profitto con altrui danno" [...] rappresentato dal prezzo del riscatto; nell'altro caso, la "finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico"».

Il reato di cui all'art. 289-*bis* cod. pen., annoverato tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, sarebbe infatti posto a presidio di «beni costituzionali di natura superindividuale, di rango certamente superiore rispetto al patrimonio personale delle vittime di richieste estorsive». Dunque «se necessariamente analoghi devono essere la tutela e il presidio della libertà personale per il sequestro di persona, l'ulteriore componente dell'illecito rappresentato dalla finalità del sequestro medesimo [...] non può ricevere analogo trattamento sanzionatorio», a pena di irragionevolezza e lesione, ancora una volta, del principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

1.3.3.-Vi sarebbe inoltre un'«asimmetria sanzionatoria», nei termini illustrati nella ricostruzione dell'evoluzione storica della fattispecie, tra le pene previste per il sequestro di persona ex art. 605 cod. pen. e di estorsione e quelle comminate dall'art. 630 cod. pen., che rispetto a tali fattispecie costituisce reato complesso.

1.3.4.- L'«esigenza di "mobilità" [e] "individualizzazione" [...] della pena», condizione perché essa possa svolgere una funzione rieducativa (sono citate le sentenze di questa Corte n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994, n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963) sarebbe infine frustrata dalla previsione, nell'art. 630 cod. pen., di una «[l]imitata forbice edittale», il cui minimo, pari a venticinque anni di reclusione, apparirebbe «eccessivamente elevato in relazione alle diverse possibili manifestazioni del reato».

E invero, la privazione della libertà personale a scopo di estorsione potrebbe avvenire attraverso «un catalogo infinito di condotte, spesso influenzate anche da fattori esterni», che potrebbero spaziare da «sequestri "lampo", di brevissima durata (seppure giuridicamente apprezzabile), fino a condotte protratte per un lunghissimo intervallo temporale, di mesi o addirittura di anni» ed essere perpetrate con modalità assai diverse, «sia in forma individuale che plurale, da singoli agenti o da organizzazioni criminali ben strutturate, in luoghi boschivi isolati e di difficile accesso o in pieno territorio urbano, con gravi limitazioni personali (ad es. mediante l'impiego di strumenti di immobilizzazione delle vittime come funi, bavagli ecc.) oppure con una contenuta riduzione della libertà di movimento». Anche la gravità del danno o del pericolo per la persona offesa potrebbe notevolmente variare, «dalla semplice limitazione della libertà di movimento, fino alle mutilazioni personali e alle lesioni permanenti», così come il grado di intensità del dolo.

A differenza di quanto accade nel delitto di omicidio - in cui la previsione della pena minima di ventuno anni di reclusione si giustificerebbe in ragione della «compromissione definitiva ed irretrattabile del bene supremo della vita» - nel sequestro di persona a scopo di estorsione l'incisione della libertà personale e dell'autodeterminazione della



persona offesa potrebbe variare grandemente per durata e intensità e connotarsi per modalità talmente differenziate, così da rendere ingiustificata una forbice edittale fortemente ridotta e connotata da un minimo ancora più elevato di quello previsto per l'omicidio. Una forbice edittale di soli cinque anni sarebbe infatti «oggettivamente insufficiente ed inidonea a “catturare” o, quantomeno, a contenere tutte le possibili forme di aggressione, per gravità delle condotte, rilevanza dei danni cagionati ed intensità del dolo, dei beni protetti dalla norma incriminatrice».

1.4.- Il giudice *a quo* osserva, infine, che la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, nella sentenza 8 marzo 2022, in causa C-205/20, NE, ha ritenuto che il principio di proporzionalità delle sanzioni sia dotato di effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri, con conseguente obbligo per i giudici di disapplicare disposizioni interne con esso contrastanti, sia pure «nei soli limiti necessari a consentire l'irrogazione di sanzioni proporzionate»; e tuttavia sottolinea come questa Corte abbia evidenziato la necessità di promuovere incidente di legittimità costituzionale, onde consentire un intervento erga omnes del giudice costituzionale, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità costituzionale tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla CDFUE (è citata la sentenza n. 269 del 2017).

Nel caso di specie - in cui il giudizio *a quo* non potrebbe essere definito senza il previo scioglimento dei dubbi di illegittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, cod. pen. «in considerazione delle relevantissime ricadute [...] sul trattamento sanzionatorio previsto dalla norma incriminatrice [...] ritenuta astrattamente applicabile al caso concreto» - il rimettente non potrebbe interpretare la disposizione censurata in modo conforme al diritto dell'Unione, né disapplicarla, «rendendosi obiettivamente necessaria una previa interlocuzione con il Giudice delle leggi».

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

2.1.- L'inammissibilità discenderebbe dal carattere prematuro e ipotetico delle questioni stesse, sollevate dalla Corte rimettente sulla base della sola prospettazione accusatoria del pubblico ministero e senza alcun vaglio circa l'effettiva sussistenza della responsabilità degli imputati per i reati loro ascritti. E invero, il giudice *a quo* non dovrebbe, allo stato, fare applicazione del frammento di disposizione censurata relativo alla pena, dovendo ancora stabilire se le condotte degli imputati siano integrate e sussumibili nell'art. 630 cod. pen., sicché le questioni difetterebbero di rilevanza (è citata l'ordinanza n. 26 del 2012 di questa Corte).

2.2.- Le questioni sarebbero, comunque, manifestamente infondate, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

2.2.1.- Quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., l'interveniente rammenta che «il raffronto tra fattispecie normative, dirette a vagliare la ragionevolezza delle scelte legislative di dosimetria della pena, deve avere casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione» (sono citate le sentenze n. 136 del 2020, n. 35 del 2018, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009).

Nel caso di specie, il delitto di omicidio volontario non assurgerebbe a *tertium comparationis* idoneo a dimostrare l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio stabilito dall'art. 630 cod. pen., attesa la sua radicale eterogeneità rispetto alla fattispecie del sequestro a scopo di estorsione.

Quanto al sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, esso costituirebbe in effetti una fattispecie comparabile, tanto è vero che nella sentenza n. 68 del 2012 questa Corte - dopo avere ricostruito la *ratio* degli inasprimenti del trattamento sanzionatorio del sequestro a scopo di estorsione, da ricercarsi nell'esigenza di fronteggiare lo «straordinario, inquietante incremento, in quel periodo, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive» - ha esteso alla fattispecie di cui all'art. 630 cod. pen. la circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui all'art. 311 cod. pen., che accede al delitto previsto dall'art. 289-bis cod. pen.

Né coglierebbe nel segno l'affermazione del giudice *a quo* circa «[l']inefficacia in concreto» dell'attenuante in questione ai fini della commisurazione della sanzione, atteso che la funzione dell'art. 311 cod. pen. consisterebbe precipuamente nel «mitigare, in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo), la risposta punitiva improntata ad asprezza sanzionatoria».

2.2.2.- La conformità della pena agli imperativi derivanti dall'art. 27 Cost. potrebbe d'altra parte già essere assicurata, nel caso di specie, tramite l'applicazione non solo dell'art. 311 cod. pen., ma anche delle circostanze attenuanti comuni previste dagli artt. 62, numeri 4), 5) e 6), e 114, primo comma, cod. pen., che non risulterebbero assorbite dalla lieve entità del fatto, nonché delle circostanze speciali connesse alla dissociazione dell'agente e delle attenuanti generiche.



Contraddittoriamente il giudice *a quo* sosterebbe la sproporzione della pena rispetto a un fatto che però non ritiene connotato da lieve entità. «[D]elle due l'una: o il reato è di per sé grave», come ritenuto dal rimettente «in considerazione della pluralità e della ripetitività degli episodi delittuosi in atti ipotizzati, della partecipazione agli stessi di più imputati e, in generale, di tutte le circostanze dell'azione, nonché dell'entità del danno», e allora dovrebbe essere applicata la sanzione prevista dalla legge; ovvero non lo è, «e, dunque, vanno applicate, oltre alle circostanze generiche comuni, anche l'attenuante di cui all'art. 311 c.p. mitigando e calibrando la sanzione in conformità all'art. 27 Cost.».

2.2.3.- Nemmeno sarebbe fondata l'ulteriore censura di violazione dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE - disposizione peraltro che sarebbe stata genericamente evocata quale criterio interpretativo dei parametri costituzionali interni, in difetto di precedenti giurisprudenziali specifici da cui inferire la sproporzione della sanzione prevista dall'art. 630 cod. pen. - atteso che la fissazione di un minimo edittale elevato si giustificerebbe al lume della «elevatissima pregnanza offensiva del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione ed a scopo di terrorismo».

Inconferente sarebbe poi il richiamo alla sentenza n. 269 del 2017 di questa Corte, che riguarderebbe «la tematica delle questioni di interpretazione ed invalidità del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 267 TFUE».

Non si configurerebbe, infine, alcuna lesione degli artt. 11 e 117 Cost., essendo la valutazione della rimettente di sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 630 cod. pen. basata su «incongruenze logiche e argomentative» e su una «non corretta applicazione dei criteri interpretativi, valevoli tanto in ambito domestico quanto nell'interpretazione delle fonti internazionali».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte di assise di Teramo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, cod. pen. «come modificato dall'art. 2 del d.l. n. 59 del 21.3.1978, convertito con modificazioni nella legge n. 191 del 18 maggio 1978 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati)», nella parte in cui prevede, per il sequestro di persona a scopo di estorsione, la pena della reclusione da venticinque a trent'anni in luogo della reclusione da dodici a venticinque anni, denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nonché con gli artt. 11 e 117 Cost., questi ultimi in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

In via subordinata, la Corte rimettente ha censurato la medesima disposizione, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, nella parte in cui prevede la pena minima di venticinque anni, anziché di dodici anni di reclusione.

2.- Va anzitutto precisato che il testo vigente dell'art. 630 cod. pen. è stato, da ultimo, integralmente sostituito dall'art. 1 comma 1, della legge 30 dicembre 1980, n. 894 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale). Tale disposizione ha contestualmente abrogato il testo previgente, che a sua volta era stato introdotto dal d.l. n. 59 del 1978, come convertito, menzionato dal giudice *a quo*.

Le modifiche intervenute nel 1980 non hanno inciso, tuttavia, sulla pena prevista per l'ipotesi base descritta nel primo comma, in questa sede censurato, che resta quella - stabilita effettivamente in seguito alla novella del 1978 menzionata dalla Corte rimettente - della reclusione da venticinque a trent'anni, rimasta da allora ininterrottamente in vigore per il sequestro di persona a scopo di estorsione.

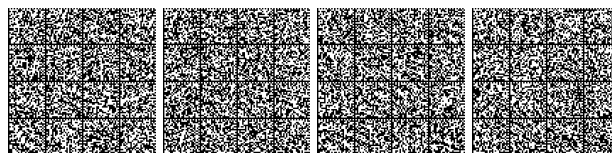
Non v'è pertanto alcun dubbio sull'identificazione della disposizione - meglio, sul frammento di disposizione, coincidente con la sola previsione della pena edittale per il delitto in questione - che il rimettente intende censurare.

3.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, occorre rilevare quanto segue.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni medesime, in ragione del loro carattere prematuro e ipotetico. Esse sarebbero state sollevate sulla base della sola prospettazione accusatoria del pubblico ministero e senza alcun vaglio del giudicante circa l'effettiva sussistenza della responsabilità degli imputati per i reati loro ascritti; ciò che renderebbe prematura ogni valutazione sul trattamento sanzionatorio che dovrebbe essere loro applicato, qualora fossero riconosciuti colpevoli.

L'eccezione non è fondata.

L'esame del fascicolo del giudizio *a quo* mostra che il dibattimento si è già dipanato in sei udienze, svoltesi da gennaio a luglio 2024, nelle quali sono stati escussi i testi citati dal pubblico ministero e dalle parti, sono stati acquisiti documenti ed è stato esaminato un imputato; e ciò prima che, all'udienza del 7 ottobre 2024, venissero sollevate le odierne questioni di legittimità costituzionale.



Ma anche a prescindere da tale rilievo di ordine fattuale, va sottolineato che il processo penale non consente oggi in via generale (al di fuori della specifica ipotesi prevista, ora, dall'art. 545-bis cod. proc. pen.) una scissione del giudizio in due distinti momenti: l'uno potenzialmente sfociante in una pronuncia (non definitiva) sul solo an della responsabilità dell'imputato per i reati ascrittigli, l'altro dedicato alla determinazione della pena a carico dell'imputato già riconosciuto colpevole.

Ciò costringe il giudice a formulare eventuali questioni di legittimità costituzionale in una fase processuale in cui non ha ancora statuito sulla colpevolezza dell'imputato. In questa fase, sarebbe evidentemente improprio richiedere - ai fini dell'ammissibilità delle questioni - una puntuale motivazione in proposito. Una tale motivazione finirebbe, anzi, per anticipare valutazioni che il giudice ha l'obbligo di svolgere soltanto nella sentenza che chiude il processo.

Conseguentemente - e a meno che dall'ordinanza di rimessione emerga evidente l'assenza di responsabilità penale dell'imputato per i reati ascrittigli, ovvero lo stesso giudice si riservi espressamente una tale valutazione esprimendo così, in sostanza, i propri dubbi in proposito (come nel caso di cui all'ordinanza n. 56 del 2023) - le questioni sull'entità della pena per il reato contestato sollevate nel corso di un giudizio penale suscettibile di sfociare in una sentenza di condanna non possono, di regola, essere considerate premature.

3.2.- Deve invece essere dichiarata d'ufficio inammissibile la censura formulata in riferimento all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

L'evocazione di disposizioni della Carta quali parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale presuppone, infatti, che la controversia all'esame del giudice rimettente ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 51 CDFUE (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 69 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto; n. 31 del 2025, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 24 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; n. 7 del 2025, punto 2.3. del Considerato in diritto); e la Corte rimettente non ha speso alcuna motivazione per dimostrare il coinvolgimento del diritto dell'Unione nella controversia sottoposta al suo esame.

Ciò non impedisce peraltro, come questa Corte ha più volte sottolineato, che le disposizioni della Carta possano comunque essere tenute in considerazione quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali (sentenze n. 85 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto; n. 219 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 33 del 2021, punto 4 del Considerato in diritto; n. 236 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

4.- Nel merito, le questioni non sono fondate, per le ragioni di seguito sintetizzate, e più distesamente chiarite nei punti successivi.

Il principio di proporzionalità della pena opera non solo come standard di legittimità costituzionale delle leggi penali, ma anche come criterio che orienta la loro interpretazione e la loro applicazione a opera del giudice comune (*infra*, 4.1.).

La circostanza attenuante della lieve entità del fatto, estesa dalla sentenza n. 68 del 2012 al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione onde evitare l'irrogazione, per tale reato, di pene sproporzionate rispetto alla gravità concreta del fatto, va essa stessa interpretata alla luce del principio di proporzionalità della pena (*infra*, 4.2.).

Laddove la pena risultante dall'applicazione di tale circostanza attenuante risulti comunque sproporzionata rispetto alla gravità del fatto concreto commesso dall'imputato, il giudice dovrà vagliare la possibilità di una interpretazione restrittiva secondo la *ratio* della fattispecie astratta di sequestro di persona a scopo di estorsione, sì da evitare di irrogare una pena incompatibile con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (*infra*, 4.3.).

A tale risultato non osta il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*infra*, 4.4.).

L'applicazione di questi criteri ermeneutici assicura che la disposizione censurata non si ponga in contrasto con i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo* (*infra*, 4.5.).

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella selezione delle condotte punibili e nella determinazione delle relative cornici edittali, entro il limite generale del principio di proporzionalità; principio la cui osservanza, peraltro, deve essere oggetto di un controllo specialmente attento da parte di questa Corte, in ragione della necessaria incidenza delle scelte di criminalizzazione sulla libertà personale e su numerosi altri diritti fondamentali dei destinatari dei precetti penali (sentenze n. 74 del 2025, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 46 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Come accade per ogni altro principio costituzionale, tuttavia, il principio di proporzionalità non costituisce soltanto criterio a disposizione di questa Corte per il controllo della legittimità costituzionale delle leggi. Esso opera infatti, al tempo stesso, come criterio che orienta l'interpretazione e l'applicazione delle leggi medesime da parte del giudice comune.



Ciò è pacificamente riconosciuto - dalla giurisprudenza di questa Corte così come da quella di legittimità - in relazione ai principi costituzionali di necessaria offensività e di colpevolezza, radicati rispettivamente sugli artt. 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.

Con riguardo al primo principio, si afferma ormai da decenni che il giudice penale è tenuto ad assicurare un'interpretazione costituzionalmente orientata di ogni norma incriminatrice, e pertanto a espungere dall'area della rilevanza penale quelle condotte concrete che, pur se riconducibili alle espressioni linguistiche utilizzate nella formulazione della fattispecie astratta, non sono suscettibili di ledere il bene giuridico tutelato, rivelandosi così in radice inoffensive rispetto ad esso (sentenze n. 139 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto; n. 211 del 2022, punto 7.1. del Considerato in diritto; n. 278 e n. 141 del 2019, rispettivamente punti 3.1. e 7.3. del Considerato in diritto; n. 109 del 2016, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 265 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto; n. 263 del 2000, punto 3 del Considerato in diritto; n. 360 del 1995, punto 8 del Considerato in diritto).

In applicazione di tale principio, questa Corte ha ad esempio rammentato - in materia di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione - il «potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva» rispetto ai beni giuridici tutelati, identificati qui nei diritti fondamentali delle persone, specie le più vulnerabili, che esercitano l'attività di prostituzione (sentenza n. 141 del 2019, punto 7.3. del Considerato in diritto). Più recentemente, ha ribadito che - anche rispetto alle fattispecie configurate dal legislatore secondo il modello del reato di pericolo «presunto», come il delitto di porto di strumenti atti a offendere - «il giudice deve escludere la punibilità di fatti pure corrispondenti alla formulazione della norma incriminatrice, quando alla luce delle circostanze concrete manchi ogni (ragionevole) possibilità di produzione del danno», valutata anche in rapporto alle concrete condizioni spazio-temporali in cui la condotta si svolge (sentenza n. 139 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto).

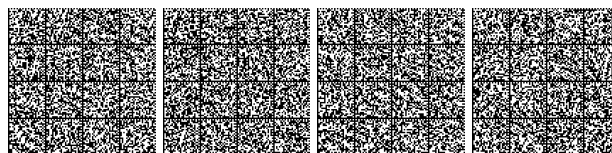
Con riguardo al secondo principio, la sentenza n. 322 del 2007 ha sottolineato che «il principio di colpevolezza - quale delineato dalle sentenze n. 364 e n. 1085 del 1988 di questa Corte - si pone non soltanto quale vincolo per il legislatore, nella conformazione degli istituti penalistici e delle singole norme incriminatrici; ma anche come canone ermeneutico per il giudice, nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti» (punto 4.1. del Considerato in diritto). Conseguentemente, la pronuncia ha sottolineato come il giudice rimettente non avesse sperimentato la possibilità di una interpretazione *secundum constitutionem* della disposizione allora censurata, si da escludere che la regola generale in materia di reati sessuali dettata dall'art. 609-*sexies* cod. pen., secondo cui «il colpevole non può invocare, a propria scusa, l'ignoranza dell'età della persona offesa», comprenda anche l'ipotesi dell'ignoranza inevitabile (e pertanto incolpevole) dell'età della persona offesa.

Nell'uno e nell'altro caso, i principi costituzionali operano, entro il perimetro segnato dal testo, come criteri che guidano l'attività ermeneutica del giudice, sì da evitare risultati applicativi in contrasto con la Costituzione, come la punizione di una condotta radicalmente inoffensiva, ovvero di una condotta del tutto incolpevole.

Ciò non può non valere anche per il principio di proporzionalità della pena, che mira ad assicurare che la reazione sanzionatoria a un fatto di reato, pur offensivo del bene giuridico e colpevolmente realizzato, non risulti eccessiva rispetto alla concreta gravità oggettiva e soggettiva del fatto (*ex multis*, sentenze n. 83 del 2025, punto 4.5. del Considerato in diritto; n. 86 del 2024, punto 5.8. del Considerato in diritto; n. 244 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti). Nei limiti consentiti dal testo della legge, il giudice penale è pertanto tenuto a utilizzare tutti gli strumenti a propria disposizione per assicurare tale obiettivo, nel quadro di una doverosa interpretazione *secundum constitutionem* dei dati normativi, ferma restando naturalmente la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale, laddove tali dati normativi non permettano di raggiungere in via ermeneutica l'obiettivo dell'uniformazione a Costituzione.

4.2.- La sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte è già intervenuta a mitigare la rigidità del regime sanzionatorio stabilito dal legislatore per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, definito in quella pronuncia come di «eccezionale asprezza» (punto 3 del Considerato in diritto).

Emblematico il caso che aveva dato origine alla questione: tre persone erano imputate di sequestro estorsivo per avere trattenuto con la forza la persona offesa in un'abitazione per circa quattro ore, allo scopo di costringerla a restituire una somma di denaro corrisposta suo tramite a uno spacciatore, che si era poi dileguato senza avere consegnato la partita di hashish convenuta. Dopo essere stato percosso, l'offeso era stato costretto a contattare alcuni suoi parenti, e a chiedere loro di reperire la somma con la minaccia di essere ulteriormente segregato e percosso ove la pretesa di pagamento non fosse stata soddisfatta.



Il giudice rimettente, con valutazione condivisa da questa Corte, riteneva che la pena minima di venticinque anni di reclusione fosse manifestamente eccessiva rispetto al disvalore di una condotta come quella appena descritta. Il quadro editale stabilito dall'art. 630 cod. pen., ha osservato la sentenza n. 68 del 2012, costituisce «l'epilogo di una serie di interventi normativi, ormai alquanto risalenti nel tempo e con i tratti tipici della legislazione "emergenziale" [...], sollecitati dallo straordinario, inquietante incremento, in quel periodo, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive (privazione pressoché totale della libertà di movimento della vittima, sequestri protratti per lunghissimi tempi, invio di parti anatomiche del sequestrato ai familiari come mezzo di pressione) e richieste di riscatti elevatissimi, al cui pagamento spesso non seguiva la liberazione del sequestrato, che trovava invece la morte in conseguenza del fatto» (punto 3 del Considerato in diritto).

Tuttavia, ha proseguito questa Corte, «la descrizione del fatto incriminato dall'art. 630 cod. pen. - rimasta invariata rispetto alle origini ("chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione") - si presta [...] a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza. Si tratta di fattispecie che - a fronte della marcata flessione dei sequestri di persona a scopo estorsivo perpetrati "professionalmente" dalla criminalità organizzata, registratasi a partire dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo - hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi». In particolare, vengono oggi in considerazione «sequestri di persona attuati al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita con la vittima»; fatti che assumono normalmente «connotati ben diversi da quelli delle manifestazioni criminose che il legislatore degli anni dal 1974 al 1980 intendeva contrastare: ciò, sia per la più o meno marcata "occasionalità" dell'iniziativa delittuosa (la quale spesso prescinde da una significativa organizzazione di uomini e di mezzi); sia per l'entità dell'offesa recata alla vittima, quanto a tempi, luoghi e modalità della privazione della libertà personale; sia, infine, per l'ammontare delle somme pretese quale prezzo della liberazione» (sentenza n. 68 del 2012, *ibidem*).

La Corte ha, allora, giudicato «manifestamente irrazionale - e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. - la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella [prevista dall'art. 311 cod. pen.] applicabile alla fattispecie "gemella" del sequestro di persona a scopo di terrorismo e di eversione di cui all'art. 289-bis cod. pen., che pure aggredisce, *ceteris paribus*, interessi di rango giuridico anche più elevato di quelli protetti dall'art. 630 cod. pen. (punto 5 del Considerato in diritto).

Tale attenuante consente la diminuzione fino a un terzo della pena «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità». Come osservato, ancora, nella sentenza n. 68 del 2012, la funzione dell'attenuante - «rientrante nel novero delle circostanze cosiddette indefinite o discrezionali» - «consiste propriamente nel mitigare - in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale»: ciò che condurrebbe a una violazione, oltre che del principio di uguaglianza, «dell'art. 27, terzo comma, Cost., nel suo valore fondante, in combinazione con l'art. 3 Cost., del principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata - e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa» (ancora, punto 5 del Considerato in diritto).

Tutte queste considerazioni forniscono indicazioni preziose per l'interpretazione dell'attenuante introdotta mediante quella sentenza.

L'odierno rimettente, invero, ritiene «problematica» l'applicazione dell'attenuante nel caso sottoposto al suo esame «in considerazione della pluralità e della ripetitività degli episodi delittuosi in atti ipotizzati, della partecipazione agli stessi di più imputati e, in generale, di tutte le circostanze dell'azione, nonché dell'entità del danno», rappresentato quest'ultimo dalla lesione della libertà personale e dall'autodeterminazione delle vittime.

Ferma restando l'autonomia del giudice *a quo* nella valutazione giuridica dei fatti sottoposti al suo esame, questa Corte non può, però, non rilevare che le condotte contestate agli imputati nel procedimento principale appaiono caratterizzate da una gravità quanto meno comparabile a quella che connotava i fatti nel procedimento che ha dato luogo alla sentenza n. 68 del 2012, poc'anzi riferiti; e che anzi, sotto svariati profili (breve durata della privazione della libertà personale, entità contenuta delle somme pretese per le prestazioni sessuali) esse paiono presentare un disvalore ancor più modesto rispetto a quegli stessi fatti, i quali erano anch'essi stati commessi da tre persone in concorso, ed erano egualmente offensivi della libertà e dell'autodeterminazione delle vittime (ciò che è, peraltro, coesenziale alla stessa



configurazione di un fatto di sequestro di persona a scopo di estorsione). Né l'attenuante potrebbe essere esclusa soltanto in ragione della reiterazione della condotta, dal momento che la circostanza in questione è calibrata su ciascun singolo fatto di reato, ancorché commesso - in ipotesi - in esecuzione di un medesimo disegno criminoso (e cioè di un unico programma criminoso, che ben può comprendere la commissione di più fatti di lieve entità); dovendosi rammentare, ancora, che soltanto la recidiva, non già la reiterazione tout court di una condotta criminosa, può connotare un fatto di reato di più intenso disvalore soggettivo, in ragione del maggior contenuto di colpevolezza che si radica nel non essersi mostrato il soggetto sensibile all'ammonimento lanciatogli dall'ordinamento mediante la sentenza di condanna (definitiva) per il precedente reato (sentenze n. 141 del 2023, punto 3.2. del Considerato in diritto; n. 56 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto; n. 73 del 2020, punto 3 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti alla giurisprudenza costituzionale e di legittimità).

Più in generale, occorre sottolineare che l'attenuante "indefinita" della lieve (o minore) entità del fatto è stata progressivamente estesa dalla recente giurisprudenza di questa Corte a ormai numerose ipotesi di reato per le quali il legislatore ha previsto minimi edittali particolarmente elevati: in particolare, oltre che al sequestro estorsivo, al sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022), all'estorsione (sentenza n. 120 del 2023), alla rapina (sentenza n. 86 del 2024), alla pornografia minorile (sentenza n. 91 del 2024), e da ultimo alla deformazione o sfregio permanente del viso (sentenza n. 83 del 2025).

Conseguentemente, l'attenuante è suscettibile di essere applicata a figure di reato il cui disvalore è assai differenziato, come dimostra già l'esame dei relativi quadri edittali, e in particolare della pena minima prevista per ciascuna di esse: ad esempio, essa può essere oggi applicata alla strage politica, la cui pena edittale è l'ergastolo; al sequestro estorsivo e al sequestro terroristico o eversivo, puniti con un minimo di venticinque anni di reclusione; al sabotaggio militare e alla deformazione o sfregio permanente del viso, che prevedono la pena minima di otto anni di reclusione; alla violenza sessuale e alla pornografia minorile, il cui minimo edittale è di sei anni di reclusione (con possibilità, in questo caso, di una diminuzione fino a due terzi della pena prevista per la fattispecie base); ovvero alla rapina e all'estorsione, puniti con la reclusione non inferiore a cinque anni.

Rispetto a tutte queste eterogenee ipotesi, la funzione specifica dell'attenuante resta però quella individuata dalla sentenza n. 68 del 2012: quella, cioè, di mitigare una risposta sanzionatoria calibrata dal legislatore con riferimento a un nucleo centrale di tipologie criminosi connotate in via generale da elevato disvalore, ma che risulterebbe sproporzionata laddove applicata in relazione a fatti che, pur integrando tutti i requisiti della fattispecie astratta, siano in concreto caratterizzati da un disvalore marcatamente inferiore, collocandosi piuttosto ai margini della fattispecie delittuosa.

Se così è, è evidente che lo stesso concetto di "fatto di lieve entità" non può che essere interpretato in una logica "relazionale": ossia con criteri diversamente calibrati a seconda della gravità della fattispecie astratta di reato cui la circostanza di volta in volta accede. Ciò spiega, ad esempio, perché questa Corte abbia con estesa motivazione ritenuto, nella sentenza n. 94 del 2023, non implausibile il riconoscimento dell'attenuante a imputati che, nell'ambito di un'organizzazione anarchica e nel perseguimento di un programma politico violento, avevano organizzato un attentato potenzialmente letale a carico delle forze dell'ordine (punto 2.1. del Considerato in diritto): attenuante poi effettivamente concessa agli imputati nel processo *a quo*, con statuizione successivamente confermata dalla Corte di cassazione (sezione sesta penale, sentenza 24 aprile-5 luglio 2024, n. 26628). Il fatto concreto allora all'esame era, in termini assoluti, assai grave; ma la sua gravità era indubitabilmente inferiore rispetto a quella che connota i fatti di strage che abbiano causato effettivamente la morte o il ferimento di una o più persone, che pure risultano riconducibili alla medesima fattispecie criminosa astratta.

Dunque, indici che potrebbero non essere ritenuti sufficienti a qualificare come fatto di "lieve entità" una rapina o un'estorsione potrebbero invece essere ritenuti tali rispetto all'assai più grave delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la cui pena minima di venticinque anni di reclusione potrebbe apparire sproporzionata rispetto a fatti concreti dal disvalore incomparabilmente inferiore rispetto a quelli vividamente rammentati da questa Corte nella sentenza n. 68 del 2012, per contrastare i quali il legislatore degli anni Settanta inasprì a tal punto il minimo edittale per questo reato.

4.3.- Laddove poi, anche all'esito dell'applicazione della circostanza della lieve entità del fatto e di eventuali altre attenuanti, la pena dovesse risultare ancora sproporzionata rispetto alla gravità del fatto addebitato all'imputato, il principio di proporzionalità della pena - nella sua veste di canone ermeneutico - imporrà al giudice di valutare con particolare attenzione se i fatti accertati siano effettivamente suscumbibili nell'art. 630 cod. pen.



Rispetto a tale reato, la misura della pena edittale (e in particolare, della pena minima) costituisce, in effetti, un segnale della particolare gravità del fatto che il legislatore ha inteso contrastare; sicché potrà e dovrà presumersi, nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata al principio di proporzionalità, che il legislatore stesso abbia voluto escludere dal tipo quei fatti concreti che siano connotati da un disvalore assai meno significativo, tale da non giustificare una pena così elevata.

Come si è efficacemente osservato in dottrina, il principio di proporzionalità della pena impone al giudice di espungere dalla fattispecie - nei limiti in cui il dato normativo lo consenta - condotte incapaci di attingere la soglia di disvalore congeniale alla gravità del compasso edittale, collocandosi così in una zona in cui alla "formale" integrazione degli elementi costitutivi della fattispecie astratta non corrisponde, sul piano "sostanziale", l'integrazione del nucleo di disvalore che dovrebbe caratterizzare quella fattispecie, secondo la stessa valutazione del legislatore riflessa nella misura della pena edittale.

E ciò in particolare quando la mancata applicazione di una norma penale non comporta l'impunità tout court del fatto, ma semplicemente l'applicazione - in luogo di un reato complesso - delle singole fattispecie criminose che lo compongono, sì da assicurare comunque una risposta adeguata alla gravità del fatto commesso e ragionevolmente dissuasiva, e però contenuta entro i limiti della proporzione.

Così, una privazione della libertà personale durata poche decine di minuti finalizzata al conseguimento di un profitto pari a qualche centinaio di euro ben potrà essere ritenuta integrare il comune delitto di sequestro di persona di cui all'art. 605 cod. pen., sanzionato con la pena minima di sei mesi di reclusione, in concorso con il delitto di estorsione (o se del caso rapina), tentata o consumata; ma, verosimilmente, non potrà ritenersi di tale gravità da integrare addirittura la fattispecie di sequestro di persona a scopo di estorsione: delitto che resta punibile, pur laddove il fatto venga qualificato come di lieve entità (e in assenza di altre attenuanti), con l'elevatissima pena minima di sedici anni e otto mesi di reclusione. Il disvalore di una simile condotta è, infatti, del tutto analogo a quello che caratterizzerebbe una comune estorsione o rapina realizzate attraverso l'uso di violenza o minaccia contro la vittima; reati, questi ultimi, che pure comportano una lesione del suo patrimonio, del suo diritto all'autodeterminazione nella sfera patrimoniale, ed eventualmente (nel caso in cui venga usata violenza) della sua integrità fisica, senza che, però, vengano in alcun modo in considerazione gli ulteriori connotati offensivi che, nella visione del legislatore, caratterizzano il sequestro estorsivo.

Tale conclusione, d'altra parte, ben può armonizzarsi, a giudizio di questa Corte, con il diritto vivente cristallizzato in una - peraltro risalente - pronuncia delle Sezioni unite penali che, smentendo l'indirizzo giurisprudenziale all'epoca prevalente, ha ritenuto configurabile il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (e non già un concorso formale tra sequestro di persona ex art. 605 cod. pen. ed estorsione, tentata o consumata) anche quando la privazione della libertà di una persona sia volta a conseguire una prestazione patrimoniale pretesa in esecuzione di un precedente rapporto illecito (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962). Il caso sottoposto all'attenzione delle Sezioni unite concerneva, infatti, condotte di sequestro di persona a danno di immigrati clandestini, finalizzate a estorcere loro somme di denaro di cospicua entità, pretese da un'organizzazione criminale come prezzo dell'attività di agevolazione del loro ingresso illegale in Italia. Una condotta, dunque, dal disvalore significativo, e certamente non incongruo rispetto a quello che il legislatore ha ritenuto in via generale di assegnare alla figura delittuosa all'esame.

L'astratta configurabilità di un sequestro estorsivo anche quando il "prezzo" preteso in cambio della liberazione costituisca il corrispettivo di una prestazione resa in esecuzione di un precedente rapporto illecito non è, dunque, incompatibile con il dovere, a carico del giudice, di verificare attentamente se le caratteristiche della condotta compiuta dall'imputato attingano una soglia minima di lesività per i beni giuridici tutelati dall'art. 630 cod. pen., al di sotto della quale la pena stabilita da tale disposizione - anche tenendo conto della possibile diminuzione della pena per i fatti di lieve entità - apparirebbe del tutto sproporzionata.

4.4.- Il dovere di interpretazione restrittiva della fattispecie legale alla luce del principio costituzionale di proporzionalità della pena non si pone in contrasto con il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Il principio di legalità dei reati e delle pene vieta bensì al giudice di applicare la legge penale oltre i casi da essi contemplati, e dunque - come questa Corte ha avuto modo di rammentare - di «riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali»; significati che costituiscono «un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo» (sentenza n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 107 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto).



La *ratio* garantistica del principio - posto a tutela, in primis, della libertà della persona e della sicurezza delle sue libere scelte di azione - non si oppone, però, a che il giudice possa (e talvolta debba) interpretare restrittivamente una disposizione incriminatrice, escludendone l'applicazione allorché sia chiaro che il suo testo plus dixit quam voluit: ogniqualvolta, cioè, la sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta sia preclusa dall'interpretazione corretta di quest'ultima, imposta dal suo rapporto con la pena prevista dal testo normativo, alla luce del principio costituzionale di proporzionalità della pena.

L'interpretazione restrittiva secondo la *ratio* (o "riduzione teleologica", secondo una nota definizione dottrinale) della disposizione incriminatrice è, in particolare, doverosa per il giudice penale allorché risulti necessaria per evitare un risultato contra constitutionem, come da tempo comunemente si riconosce in riferimento ai principi di offensività e di colpevolezza (*supra*, 4.1.), quanto meno laddove non risulti la chiara volontà del legislatore di imporne comunque l'applicazione anche in simili circostanze: ipotesi, quest'ultima, in cui il giudice sarà tenuto a sollevare incidente di legittimità costituzionale innanzi a questa Corte.

Rispetto alla disposizione incriminatrice ora all'esame, è evidente che il legislatore del 1978 ha inteso colpire fenomeni criminosi affatto diversi da quelli di cui si discute nel giudizio *a quo*: sicché nulla osterà, in casi siffatti, a una interpretazione restrittiva costituzionalmente orientata che conduca a escludere l'applicazione dell'art. 630 cod. pen. laddove il giudice ritenga che il grado di offensività dei fatti accertati non attinga la soglia di gravità che giustifica, nella valutazione politico-criminale del legislatore, la previsione di una pena così severa; pena il cui rigore è solo parzialmente mitigato dalla possibilità di applicare - per effetto della sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte - la circostanza attenuante del fatto di lieve entità.

4.5.- Questi criteri ermeneutici, già a disposizione del giudice penale, assicurano che quest'ultimo possa pervenire, nel rispetto del dettato normativo, a risultati sanzionatori non contrari al principio di proporzionalità della pena.

Conseguentemente, tanto la questione formulata in via principale, quanto quella sollevata in via subordinata, debbono essere dichiarate infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), dalla Corte di assise di Teramo con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dalla Corte di assise di Teramo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

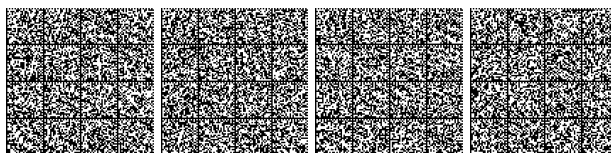
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 114

Sentenza 11 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Piani dei fabbisogni triennali per il SSR, predisposti dalle regioni - Approvazione con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, ai fini del riscontro di congruità finanziaria - Violazione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della tutela della salute e in quella residuale dell'organizzazione regionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Incremento della relativa spesa - Autorizzazione, previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa, del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni - Violazione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della tutela della salute e in quella residuale dell'organizzazione regionale nonché del principio di autonomia, anche finanziaria, delle regioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Sanità pubblica - Determinazione della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni - Elaborazione, a partire dall'anno 2025, di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale di tali enti - Sua adozione mediante uno o più decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di imparzialità, eguaglianza e buon andamento, del diritto alla salute nonché dell'autonomia regionale, anche nell'esercizio delle prerogative regionali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, art. 5, commi 1 e 2, primo e secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, promossi dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 25 settembre 2024, depositato in cancelleria in pari data, e dalla Regione Campania, con ricorso notificato il 30 settembre 2024, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2024, iscritti rispettivamente ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 42 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;



udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Toscana, con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. del 2024, depositato in data 25 settembre 2024, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107 - laddove dispone che i piani dei fabbisogni triennali per il Servizio sanitario regionale (SSR) predisposti dalle regioni sono approvati con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - per violazione degli artt. 32, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione.

1.1.- La disposizione impugnata violerebbe innanzitutto l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. in quanto, nel prevedere l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni del personale del Servizio sanitario regionale da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, afferirebbe ad aspetti pubblicistico-organizzativi riconducibili sia alla materia dell'organizzazione regionale, rientrando tra le competenze legislative residuali delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto l'organizzazione del SSR sarebbe parte essenziale del sistema regionale, sia alla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, le decisioni relative al numero e alla tipologia del personale sanitario da assumere per l'efficiente erogazione dei servizi sanitari atterrebbero all'organizzazione del servizio sanitario, e quindi alla materia della tutela della salute. Infatti, il piano triennale dei fabbisogni di personale, richiamato dall'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, previsto e disciplinato dall'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rappresenterebbe per l'ente il quadro generale delle esigenze di personale nel triennio di riferimento e costituirebbe un adempimento obbligatorio e preliminare all'avvio di tutte le procedure di reclutamento di personale per garantire la piena funzionalità dei servizi, coerentemente con l'attività di programmazione generale dell'ente, nel rispetto dei vincoli finanziari.

La disposizione impugnata, che attribuisce all'amministrazione statale il compito di approvare i piani di fabbisogno di personale sanitario regionale determinerebbe un'interferenza nelle scelte organizzative delle regioni condizionando l'efficacia del piano stesso.

1.2.- La disposizione in esame violerebbe il medesimo art. 117, commi terzo e quarto, unitamente all'art. 118 Cost.

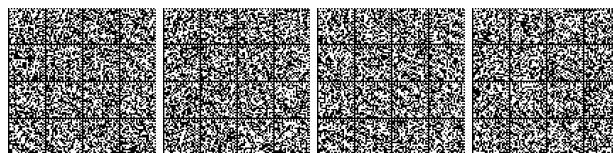
Ritiene la ricorrente che la lesione delle competenze regionali in materia di organizzazione (art. 117, quarto comma, Cost.) e di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), non potrebbe ritenersi superata dalla previsione dell'intesa per l'adozione del decreto ministeriale di approvazione dei piani dei fabbisogni del personale.

Ciò in quanto la predisposizione e l'approvazione dei piani in questione rientrerebbero nell'alveo dell'autonomia organizzativa della Regione, attenendo a profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico nonché, per il personale sanitario, nella materia della tutela della salute, essendo la Regione responsabile dell'organizzazione del SSR.

Neppure, ad avviso della Regione Toscana, potrebbe ritenersi sussistente il presupposto giuridico che legittima la chiamata in sussidiarietà: in base alla giurisprudenza costituzionale, la deroga al riparto delle competenze, ai fini dell'allocazione di competenze amministrative a livello statale, è ammissibile soltanto ove ricorrano i presupposti per il loro esercizio unitario e, più specificamente, laddove la valutazione di tale interesse unitario sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo con la regione interessata.

Nel caso in esame, la finalità della disposizione impugnata non sottenderebbe un'esigenza di esercizio unitario, a livello statale, delle funzioni assegnate le quali, peraltro, sarebbero individuate in modo generico, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla adeguatezza del livello territoriale di governo coinvolto, sulla base di una valutazione aprioristica e presuntiva del tutto insufficiente a rendere legittima la chiamata in sussidiarietà, con conseguente violazione dell'art. 118 Cost.

1.3.- La medesima disposizione violerebbe altresì l'art. 119 Cost.



Assume la ricorrente che, pur a voler ritenere che essa possa essere ricondotta alla competenza statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica» - in quanto il potere ministeriale sarebbe finalizzato al riscontro di congruità finanziaria - la disposizione impugnata sarebbe comunque costituzionalmente illegittima in quanto non conterrebbe norme di principio, ma una norma di dettaglio che toglierebbe alle regioni il potere di approvare i piani di fabbisogni del personale, attribuendolo al Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, determinando così un vincolo all'autonomia organizzativa della Regione e una indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in violazione dell'art. 119 Cost.

1.4.- Infine, l'art. 5, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, violerebbe l'art. 32 Cost., unitamente all'art. 117, terzo comma, Cost.

Lamenta la ricorrente che la disposizione impugnata non avrebbe stabilito *iter* e tempi per l'approvazione dei piani di fabbisogno di personale da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze e ciò impedirebbe agli enti e alle aziende del SSR di disporre le assunzioni del personale necessario a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie e il soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Da ciò discenderebbero la violazione delle competenze legislative regionali in materia di tutela della salute e la lesione del diritto alla salute consacrato nell'art. 32 Cost.

1.5.- In data 19 maggio 2025 la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha richiamato integralmente tutte le argomentazioni già esposte nel ricorso introduttivo del giudizio, ribadendo che le censure riguardano il procedimento amministrativo, non rispettoso delle competenze regionali in materia di tutela della salute e di organizzazione del Sistema sanitario regionale in quanto l'approvazione del piano dei fabbisogni sanitari costituirebbe un atto di controllo su un documento di programmazione regionale; controllo che, ad avviso della ricorrente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost.

2.- Con ricorso iscritto al n. 36 reg. ric. del 2024, depositato in data 1° ottobre 2024, la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

2.1.- La Regione impugna innanzitutto il primo periodo del comma 2 dell'art. 5 del citato decreto-legge, ritenendolo lesivo della sfera di attribuzioni regionali presidiata dagli artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 119 Cost., laddove prevede che «[a] decorrere dall'anno 2025, ai fini della determinazione della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale, con uno o più decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è adottata una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN in coerenza con i valori di cui al comma 1».

Tale disposizione inciderebbe negativamente sulla sfera di attribuzioni della ricorrente per le conseguenze del divario, sul piano della sicurezza sanitaria e della certezza delle cure, che essa produrrebbe tra le diverse aree del Paese, laddove non prevede - né direttamente, né attraverso la relativa prescrizione in sede attuativa - alcuno strumento di perequazione territoriale.

La Regione Campania sottolinea come vi siano disuguaglianze tra le regioni in ordine al personale occupato nel Servizio sanitario nazionale (SSN) sia in valori assoluti, sia per numero di unità di personale ogni mille abitanti residenti e, in particolare, asserisce che il numero delle unità di personale sanitario occupato nel proprio territorio sarebbe più basso rispetto a quello occupato in Regioni, come l'Emilia-Romagna o il Lazio, simili per dimensione e numero di abitanti.

A fronte di tali dati, la mancata previsione di strumenti finalizzati alla perequazione quantitativa e qualitativa dei sistemi sanitari regionali da parte della disposizione impugnata determinerebbe la lesione degli artt. 3 e 97 Cost., che sanciscono i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Un'adeguata immissione nei ranghi della pubblica amministrazione di personale idoneo per preparazione e cultura - impedito dalla disposizione impugnata - sarebbe, ad avviso della ricorrente, strumentale al rispetto dei predetti parametri costituzionali e altresì al rispetto del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

Dalla lesione delle predette norme costituzionali emergerebbero profili di ridondanza nella sfera di attribuzioni della Regione Campania, essendo la tutela della salute tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La dedotta ridondanza sarebbe più evidente proprio rispetto alla ricorrente, sottoposta a commissariamento statale del Servizio sanitario regionale sin dal luglio 2009 e tuttora in piano di rientro dal disavanzo del SSR, con tutte le connesse conseguenze riguardanti le limitazioni di spesa e di investimento.



La mancata previsione nell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, di strumenti perequativi contribuirebbe, infatti, in maniera determinante alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto che limiterebbero la possibilità, per le regioni più svantaggiate (tra cui la ricorrente), di esercitare le proprie prerogative in materia di tutela della salute, tenuto conto altresì che l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie diverse da quelle di legislazione esclusiva statale.

La disposizione impugnata, inoltre, comprometterebbe l'autonomia della Regione Campania, sancita dagli artt. 5 e 119 Cost.

Essa, infatti, non solo non predisporrebbe strumenti perequativi, ma determinerebbe una maggiore differenziazione nel territorio nazionale facendo confluire meno risorse verso le aree più svantaggiate, che avrebbero minore autonomia e minori strumenti per l'assolvimento delle proprie funzioni in materia di tutela della salute.

2.2.- La Regione Campania impugna altresì il secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, per violazione degli artt. 5, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente, gli enti del SSR sarebbero riconducibili al sistema amministrativo regionale e soggetti al potere di coordinamento delle regioni, in guisa che l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni di personale sarebbe un atto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale esclusiva delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, mentre l'impiego pubblico anche regionale andrebbe ricondotto, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, i profili pubblicistico-organizzativi afferenti alle valutazioni e ai provvedimenti relativi al fabbisogno di personale rientrerebbero nell'ordinamento e nell'organizzazione amministrativa regionale e, quindi, alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Dunque, l'avocazione dell'approvazione dei piani dei fabbisogni di personale per il SSR a organi dello Stato sarebbe costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La disposizione impugnata sarebbe altresì costituzionalmente illegittima per violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. poiché, secondo la Regione Campania, afferirebbe alla materia dell'organizzazione regionale di competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. e inciderebbe sulle ulteriori materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, entrambe attribuite dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni, nelle quali è rimessa al primo la sola determinazione dei principi fondamentali.

Evidenzia la Regione Campania come il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) assegni alle regioni un ruolo centrale nell'organizzazione e nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, disponendo, tra l'altro, all'art. 2, comma 2, che «[s]pettano [...] alle regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette unità sanitarie locali ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie».

L'art. 5, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, in modo irrazionale - con un precetto puntuale e specifico e, quindi, non qualificabile come principio fondamentale - avocherebbe ai ministri una competenza regionale in assenza di qualsivoglia giustificazione e/o valutazione circa l'adeguatezza del livello territoriale di governo da coinvolgere nell'azione amministrativa, producendo, in tal modo, una chiamata in sussidiarietà dal carattere aprioristico e arbitrario.

Tale avocazione di funzioni integrerebbe una violazione anche del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché potrebbe allungare a dismisura i tempi di definizione dei piani e, quindi, delle assunzioni di personale, compromettendo le funzioni di programmazione sanitaria.

La disposizione impugnata, risolvendosi in un arbitrario accentramento di poteri, violerebbe altresì l'art. 5 Cost., che imporrebbe al legislatore di attuare, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo adeguando i principi e i metodi della sua attività alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Ciò avrebbe rilievo ai fini della ridondanza delle violazioni di parametri costituzionali non competenziali nella sfera di attribuzioni della Regione in materia di organizzazione poiché, pregiudicando la corretta gestione e organizzazione del SSR, impedirebbe alla stessa di assolvere adeguatamente le funzioni costituzionali di cui è depositaria in materia sanitaria.

2.3.- La Regione Campania impugna, infine, l'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, in quanto lesivo della sfera di attribuzioni regionali di cui agli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost.



La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella misura in cui riconosce al livello di governo centrale un potere di verifica e di autorizzazione in materie nelle quali la Costituzione - soprattutto a seguito della riforma del Titolo V - non assegna al Governo alcun potere di controllo o ingerenza.

In ragione dei profili di natura pubblicistico-organizzativa incisi, la disposizione impugnata avrebbe ricadute sulla potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., in materia di organizzazione amministrativa regionale. Inoltre, nella parte in cui subordina l'incremento della spesa del personale del 5 per cento (fino alla concorrenza del 15 per cento) all'autorizzazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, violerebbe la sfera di attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost., risolvendosi in un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia (anche finanziaria) sanciti dagli artt. 5 e 119 Cost.

3.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atti depositati il 31 ottobre 2024.

3.1.- Con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, l'Avvocatura generale eccepisce la non fondatezza sia delle censure, rivolte dalla sola Regione Campania, al primo periodo, sia di quelle mosse da entrambe le Regioni ricorrenti al secondo periodo del medesimo comma.

Rileva innanzitutto la difesa statale che l'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, interviene sui limiti di spesa per il personale del SSN delle regioni al fine di ampliare la flessibilità dei vincoli di spesa previsti dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60. Evidenzia che la disposizione consente un incremento del 10 per cento rispetto ai valori autorizzati per l'anno 2023, più un ulteriore incremento del 5 per cento, subordinato, quest'ultimo, all'adozione di misure compensative. Soltanto gli incrementi di spesa del 5 per cento sarebbero subordinati all'autorizzazione con decreto ministeriale previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa di personale.

Precisa, altresì, che la finalità di detta verifica non sarebbe quella di sindacare nel merito la scelta delle manovre alternative di risparmio (aspetti che atterrebbero all'autonomia gestionale della regione), quanto piuttosto la loro idoneità a garantire l'invarianza complessiva della spesa per salvaguardare gli equilibri di bilancio e preservare l'equilibrio economico-finanziario del SSN che lo Stato deve assicurare anche con riguardo al SSR, in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto alle questioni di legittimità costituzionale promosse sul primo periodo del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, ad avviso dell'Avvocatura generale, non sarebbe fondata l'asserita violazione degli artt. 5 e 119 Cost. perché gli atti programmatori, quali il piano sanitario regionale e i LEA, sarebbero già strutturati in funzione di profili variabili, quali la consistenza della popolazione e le differenze territoriali, e terrebbero conto delle peculiarità delle singole realtà territoriali; di talché la disposizione impugnata non potrebbe aggravare i divari socio-economici esistenti tra le regioni italiane.

Con riferimento all'impugnazione del secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 del medesimo decreto-legge, evidenzia la difesa statale come la finalità della disposizione sia quella di mantenere l'attuale regime di determinazione del fabbisogno di personale regionale, per il calcolo della spesa corrispondente, fino all'adozione della nuova metodologia, salvaguardando la dinamica del trattamento accessorio prevista dal quinto periodo del comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito.

L'Avvocatura dello Stato assume, altresì, che le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni afferirebbero a plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente.

Nel caso di specie, l'intervento legislativo statale inciderebbe sia sull'organizzazione sanitaria in materia di tutela della salute, come si evincerebbe dal tenore letterale della disposizione impugnata che si collocherebbe in un quadro giuridico finalizzato a una «graduale revisione della disciplina delle assunzioni» del personale degli enti del SSN, sia sulla materia, di competenza legislativa statale esclusiva, della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia, infine, sulla competenza legislativa statale a determinare i principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Si sarebbe, dunque, in presenza di competenze legislative sia esclusive che concorrenti strettamente correlate, nessuna con carattere prevalente, situazione che richiederebbe l'applicazione del principio di leale collaborazione.

Per questo profilo, la difesa statale rileva che il decreto interministeriale di approvazione del piano del fabbisogno triennale di personale previsto dalla disposizione impugnata è subordinato all'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, la quale garantirebbe il rispetto della leale collaborazione e l'effettivo coinvolgimento delle regioni.



Ciò escluderebbe, nel caso di specie, la violazione delle competenze regionali nelle materie di tutela della salute e organizzazione di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

Osserva inoltre l'Avvocatura generale che il decreto interministeriale di approvazione del piano di fabbisogno triennale di personale sarebbe adottato ai soli fini «del riscontro di congruità finanziaria», quindi non sarebbe destinato a sindacare il merito delle scelte organizzative di competenza regionale.

Non sarebbero, pertanto, lese le competenze concorrenti e residuali - rispettivamente, nelle materie della tutela della salute e dell'organizzazione del personale - poiché la disposizione impugnata fisserebbe un principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica volto all'efficientamento della spesa pubblica.

In merito alla pretesa violazione degli artt. 97 e 118 Cost. asserisce la difesa statale che non vi sarebbe stata alcuna «allocazione a livello statale di funzioni regionali» e che già l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, subordinava l'efficacia del piano dei fabbisogni di personale alla preventiva approvazione da parte del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti (in seguito, anche: tavolo di verifica) istituito, ai sensi dell'art. 12, comma 1, dell'intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), presso il Ministero dell'economia e delle finanze congiuntamente al comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, istituito dall'art. 9 della medesima intesa.

Ritiene l'Avvocatura generale che il carattere finalistico dell'azione di coordinamento comporterebbe che, a livello centrale, si possano collocare non solo le norme fondamentali della materia ma anche i poteri necessari per la concreta realizzazione della finalità di coordinamento. Ne conseguirebbe che alla legge statale non sarebbe preclusa la possibilità di prevedere e disciplinare tali poteri.

Altresì non fondata e generica sarebbe la censura afferente alla violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., in quanto una violazione di tale principio sarebbe configurabile solo ove l'intervento del legislatore statale si spingesse al punto da pregiudicare l'erogazione di un servizio pubblico; evenienza che non si verificherebbe, invece, nel caso in esame.

Sottolinea, inoltre, la difesa statale che la Regione Campania è stata sottoposta a commissariamento del Servizio sanitario regionale sin dal luglio 2009 ed è tuttora sottoposta a piano di rientro del disavanzo sanitario, con ogni conseguenza sul piano delle limitazioni di spesa e investimento che detti regimi comportano.

Infine, secondo l'Avvocatura generale, non sarebbe corretto inquadrare l'intervento normativo di cui all'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, nell'ambito dell'attrazione in sussidiarietà della materia dell'organizzazione del SSR, con la pretesa violazione dell'art. 118 Cost., dal momento che, nel caso di specie, non si configurerebbe un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, ma si realizzerebbe un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, in una materia di sua competenza.

La difesa statale conclude quindi per la manifesta infondatezza del secondo motivo di ricorso.

3.2.- Per le medesime ragioni, sarebbe non fondata anche la doglianza prospettata dalla Regione Campania nei confronti del comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

Ad avviso della difesa statale, infatti, la disposizione impugnata non inciderebbe sull'organizzazione amministrativa della regione, visto che l'intervento statale sarebbe finalizzato unicamente ad assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e si collocherebbe pertanto nel quadro delle competenze legislative assegnate allo Stato.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Toscana e Campania (con ricorsi iscritti al reg. ric. numeri 35 e 36 del 2024) hanno complessivamente impugnato l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

2.- La Regione Toscana, con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. del 2024, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, laddove prevede, al secondo periodo, che «[i] piani dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale predisposti dalle regioni sulla base della predetta metodologia sono approvati con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del riscontro di congruità finanziaria», lamentando la violazione degli artt. 32, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost.



2.1.- Sarebbe violato innanzitutto l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. poiché l'approvazione dei piani triennali dei fabbisogni del personale sanitario da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, inciderebbe sulle competenze della Regione afferendo ad aspetti pubblicistico-organizzativi riconducibili alla materia della tutela della salute, in quanto le decisioni relative al numero e alla tipologia del personale sanitario da assumere riguarderebbero la materia organizzazione sanitaria, rientrando tra le competenze legislative residuali delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. essendo l'organizzazione del SSR parte essenziale del sistema regionale. Il vulnus denunciato non sarebbe, d'altro canto, superato dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, quale condizione per l'adozione del decreto ministeriale di approvazione dei piani, non essendo nella specie ravvisabile un intreccio di competenze statali e regionali.

2.2.- La disposizione in esame violerebbe il medesimo art. 117, commi terzo e quarto, unitamente all'art. 118 Cost.

Ritiene la ricorrente che la lesione delle competenze regionali in materia di organizzazione regionale (art. 117, quarto comma, Cost.) e di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), non potrebbe ritenersi superata dalla previsione dell'intesa per l'adozione del decreto ministeriale di approvazione dei piani dei fabbisogni del personale.

Neppure, ad avviso della Regione Toscana, potrebbe ritenersi sussistente il presupposto giuridico che legittima la chiamata in sussidiarietà, in quanto la finalità della disposizione impugnata non sottenderebbe un'esigenza di esercizio unitario, a livello statale, delle funzioni assegnate, con conseguente violazione dell'art. 118 Cost.

2.3.- La ricorrente ritiene che sia violato anche l'art. 119 Cost. in quanto, pur volendo ritenere che la disposizione impugnata sia ascrivibile alla materia di competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nella quale allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, essa non conterrebbe norme di principio, ma di dettaglio, e, attribuendo al Ministro il potere di approvare i piani di fabbisogno del personale, determinerebbe una limitazione dell'autonomia organizzativa della ricorrente stessa e una indebita ingerenza nella sua autonomia finanziaria.

2.4.- Infine, la disposizione violerebbe l'art. 32 Cost. unitamente all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, non prevedendo tempi e *iter* di approvazione dei piani di fabbisogno di personale, non consentirebbe agli enti e alle aziende del SSR di disporre assunzioni, di garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie e di soddisfare i LEA e, in tal modo, comprometterebbe il diritto alla salute.

3.- Con ricorso iscritto al n. 36 reg. ric. del 2024 la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.

3.1.- La Regione impugna innanzitutto l'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119 Cost.

La disposizione, secondo la ricorrente, limiterebbe l'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute poiché, non prevedendo strumenti perequativi, farebbe confluire meno risorse verso le regioni più svantaggiate, che si troverebbero sempre più sprovviste di strumenti per tutelare la salute dei cittadini e con sempre minore autonomia.

3.2.- La ricorrente censura altresì il secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, lamentando il contrasto con gli artt. 5, 97, quest'ultimo per lesione del principio di buon andamento, 117, commi terzo, quarto e sesto, per violazione della sfera di attribuzioni regionali, e 118 Cost., con riguardo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3.3.- Infine, la Regione Campania impugna il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., laddove subordina, al secondo periodo, l'incremento della spesa del personale (del 5 per cento fino alla concorrenza del 15 per cento) all'autorizzazione del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

La disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima nella misura in cui riconosce al livello di governo centrale un potere di verifica e di autorizzazione in materie di competenza legislativa concorrente e residuale della regione, determinando un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia (anche finanziaria) sanciti dagli artt. 5 e 119 Cost. e ledendo altresì la sfera di attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

4.- I due ricorsi promuovono questioni in parte analoghe con riguardo sia alle disposizioni impugnate, sia ai parametri costituzionali evocati; pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia.

5.- Prima di affrontare il merito delle questioni, è opportuno premettere che l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, aveva già stabilito un limite alla spesa per il personale degli enti del SSN delle regioni prevedendo la possibilità di un incremento annuo, ulteriormente rivedibile al rialzo a determinate condizioni.

In particolare, era stabilito che, dall'anno 2019, la spesa per il personale sanitario delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, non poteva superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal tavolo di verifica o, se superiore, il valore della spesa



prevista dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Tali valori potevano essere aumentati annualmente per un importo pari al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Qualora nella regione fossero emersi ulteriori oggettivi fabbisogni di personale rispetto alle assunzioni consentite, valutati congiuntamente dal tavolo di verifica degli adempimenti e dal comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, poteva essere concesso un ulteriore incremento del 5 per cento, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Dall'anno 2022 il predetto incremento è stato subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

La metodologia relativa alla definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN per gli anni 2022, 2023 e 2024 è stata adottata, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 24 gennaio 2023, emanato previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in data 21 dicembre 2022.

Tale metodologia trova applicazione fino all'adozione di quella prevista dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito.

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, laddove, al secondo periodo, prevede che «[i] piani dei fabbisogni triennali per il servizio sanitario regionale predisposti dalle regioni sulla base della predetta metodologia sono approvati con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del riscontro di congruità finanziaria», promosse dalle Regioni Toscana e Campania, sono fondate in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

L'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha introdotto il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP), atto di programmazione adottato annualmente dalle amministrazioni pubbliche con una prospettiva triennale e approvato secondo la disciplina prevista dai relativi ordinamenti.

Il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 8 maggio 2018 (Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche), nel confermarne la natura programmatica, specifica che il PTFP deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il PTFP, come già osservato da questa Corte, è, infatti, uno strumento programmatico, modulabile e flessibile per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione, nel cui ambito le amministrazioni possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente nonché nei limiti di spesa per il personale (in tal senso, sentenza n. 154 del 2019).

Il piano in questione è preliminare all'avvio di tutte le procedure di reclutamento da attivare per garantire la piena funzionalità dei servizi, coerentemente con l'attività di programmazione generale, e può essere modificato in relazione ai mutamenti delle esigenze normative, organizzative o funzionali, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, con i limiti alle assunzioni di personale e con i vincoli di finanza pubblica.

La finalità del piano è quella di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili perseguendo obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi, di talché la sua adozione richiede che ciascuna amministrazione verifichi l'ottimale distribuzione delle risorse umane; individui le necessarie disponibilità finanziarie; indichi la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati.

Non a caso, infatti, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito di tale piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, attività che, nel caso delle regioni, attengono, evidentemente, alla responsabilità regionale.

Il PTFP è contenuto nel piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto per le amministrazioni pubbliche con più di 50 dipendenti dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113, il quale, al comma 2, lettera c), dispone che quest'ultimo debba definire, tra l'altro, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne; lo stesso PTFP deve altresì essere coerente con quanto stabilito dalle linee di indirizzo di cui all'art. 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, aventi la finalità di orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi PTFP anche con riguardo a fabbisogni prioritari o emergenti legati alla transizione digitale ed ecologica.



Per quanto riguarda le aziende e gli enti del SSN, le linee guida definite con il d.m. 8 maggio 2018 prevedono che i PTFP devono essere predisposti in coerenza con i rispettivi atti aziendali, nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale, essere compatibili con la cornice finanziaria del SSN, essere approvati dalle rispettive regioni e successivamente adottati in via definitiva dalle aziende e dagli enti stessi.

La definizione dei PTFP delle aziende e gli enti del SSN si fonda, quindi, su una complessiva analisi dei compiti istituzionali in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi.

Pertanto, la predisposizione e l'approvazione di tali piani attengono alla organizzazione, trattandosi di atti puntuali e vincolanti rivolti alla concreta programmazione e gestione delle risorse umane, che incidono direttamente sull'attività amministrativa e organizzativa della regione.

L'approvazione del piano triennale di fabbisogno del personale sanitario regionale non può quindi che essere affidato alla regione, in quanto, diversamente, si determinerebbe un vulnus all'autonomia programmatica e gestionale delle regioni, in violazione dell'art. 117 Cost.

Dunque, la previsione contenuta nella disposizione impugnata, che attribuisce a organi statali la competenza ad approvare i PTFP, incide sia sulla competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., sia sulla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 84 del 2025, n. 202 del 2024, n. 9 del 2022 e n. 207 del 2010). Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Restano assorbite le ulteriori censure.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 119 Cost., non sono fondate.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a] decorrere dall'anno 2025, ai fini della determinazione della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale, con uno o più decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è adottata una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN in coerenza con i valori di cui al comma 1».

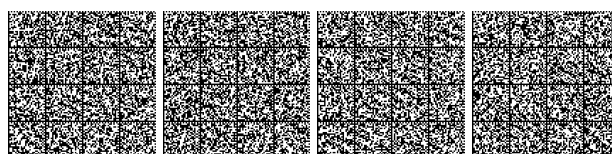
Posti, per un verso, il rilievo del diritto costituzionale alla salute e, per l'altro, la sua natura di diritto finanziariamente condizionato, questa Corte ha «introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018)» (sentenza n. 195 del 2024), per rimarcare la necessità che, in un contesto di risorse limitate e caratterizzato dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, siano «prioritariamente ridotte le [...] spese indistinte» e sia, invece, garantita quella funzionale al «“fondamentale” diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino» (sentenza n. 195 del 2024).

Proprio in questa prospettiva il d.l. n. 73 del 2024, come convertito, prevede il superamento del tetto di spesa per l'assunzione di personale sanitario, pur nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario, sulla base di una metodologia adottata con decreto interministeriale che tiene conto delle peculiarità dei servizi sanitari da erogare.

La metodologia attualmente in vigore, adottata con il già citato decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 24 gennaio 2023 - che riguarda in particolare la determinazione del fabbisogno del personale ospedaliero e di quello operante in assistenza domiciliare integrata -, fornisce i criteri per quantificare la disponibilità attuale di personale e per stimare il fabbisogno futuro, sulla base di dati forniti in modo volontario da nove regioni, tra le quali la Regione Campania.

Essa definisce, oltre agli standard organizzativi, il cosiddetto “metabolismo minimo”, ossia il fabbisogno di funzionamento che rappresenta la dotazione di personale necessaria a garantire la possibilità di “rendere disponibile” il servizio, così come previsto nella programmazione regionale, e un “criterio di massima”, in relazione all'attività programmatica dei servizi.

La nuova metodologia dovrà determinare il fabbisogno di personale sanitario in relazione agli obiettivi fissati da atti programmatici adottati a monte, quali il piano sanitario nazionale (PSN) e quelli regionali (PSR), strutturati, questi ultimi, in funzione di profili variabili quali, ad esempio, fattori di contesto, che riguardano le caratteristiche socio-demografiche e i bisogni della popolazione, fattori organizzativi, tipi, volumi e costi delle attività erogate e di quelle che si intende erogare, strumenti tecnologici, caratteristiche professionali del personale sanitario già in forza e di quello che si reputa necessario acquisire.



Il PSN, alla cui predisposizione collaborano le regioni elaborando proposte per la soddisfazione delle esigenze territoriali (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992), è lo strumento di programmazione sanitaria principale nel quale vengono definite le priorità da realizzare per rendere concreto il diritto alla salute. Esso indica le aree prioritarie di intervento con l'obiettivo di ridurre disuguaglianze sociali e territoriali, definisce i LEA, stabilisce la quota annuale di finanziamento da assicurare alle regioni, le finalità generali e i settori principali della ricerca nonché i criteri di verifica dei livelli di assistenza.

Il PSR rappresenta il piano strategico, nel quale sono definiti gli interventi per gli obiettivi di tutela della salute e per il funzionamento dei servizi occorrenti per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale anche in riferimento agli obiettivi del PSN.

Contestualmente all'individuazione dei LEA, per il periodo di validità del PSN, sono individuate le risorse finanziarie occorrenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e con gli obblighi assunti dall'Italia in sede euro-unitaria (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

È dunque in sede di predisposizione del piano sanitario nazionale e di quelli regionali, di definizione e aggiornamento dei LEA e di stanziamento delle risorse occorrenti per assicurare l'erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale, che vengono stabilite le opportune misure di perequazione evocate dalla ricorrente, occorrenti per ovviare alle disuguaglianze tra le regioni e tra i cittadini e per realizzare gli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN in ciascuna regione.

Una distribuzione iniqua delle risorse determina una disparità di trattamento nell'accesso ai servizi sanitari, in quanto risorse insufficienti compromettono la capacità di fornire servizi sanitari adeguati, mettendo a rischio il diritto alla salute dei cittadini, garantito - quale diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività - dall'art. 32 Cost. Tuttavia, la disposizione impugnata si limita a prevedere l'adozione di una metodologia per la definizione di criteri generali destinati a determinare il fabbisogno di personale sanitario sulla base di valori stabiliti attraverso un *iter* condiviso con le regioni: tale disposizione non è, pertanto, di per sé, in grado né di aggravare, né di colmare i divari socio-economici esistenti tra le regioni italiane e di violare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., né tantomeno di invadere la competenza legislativa attribuita alle regioni dall'art. 117 Cost.

Neppure risulta violata l'autonomia regionale ex artt. 5 e 119 Cost. in quanto le regioni vengono coinvolte nel procedimento di definizione della predetta metodologia.

Quanto già argomentato vale anche a escludere la lesione dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.), buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), considerato che i criteri relativi al fabbisogno di personale sanitario, così come definiti con la predetta metodologia, vengono applicati a tutte le regioni sulla base di elementi oggettivi idonei a rendere possibile il corretto funzionamento del servizio sanitario regionale.

Per le ragioni che precedono non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse, dalla Regione Campania, in riferimento a tutti i parametri evocati.

8.- La questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Campania, dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, è fondata in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. per violazione della sfera di attribuzioni regionali.

La citata disposizione prevede che l'«incremento della misura massima del 5 per cento è autorizzato, previa verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa di personale, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

La disposizione impugnata, infatti, condiziona espressamente l'incremento del 5 per cento dei valori della spesa per il personale sanitario all'adozione di misure compensative per neutralizzare i corrispondenti costi e sottopone tali misure alla verifica della loro congruità da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'autorizzazione alla maggiore spesa per l'assunzione del personale sanitario delle regioni.

Si tratta, nel caso specifico, di un controllo su decisioni relative alla riallocazione delle risorse del bilancio regionale che attiene a profili organizzativi di competenza della regione, dal momento che la scelta delle spese da ridurre per compensare i maggiori costi occorrenti per incrementare il personale sanitario costituisce il risultato di una ponderata valutazione delle possibili opzioni per la realizzazione delle finalità dell'ente.

La disposizione impugnata investe scelte regionali in una materia, la tutela della salute, di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., oltretutto in un ambito afferente all'organizzazione del personale, che attiene alla funzione amministrativa regionale di competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comprimendo, in tal modo, l'autonomia organizzativa e finanziaria, di cui agli artt. 5 e 119 Cost.



Come previsto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 Cost., nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Nel caso di specie, la disposizione statale impugnata non si limita ad affermare il principio fondamentale dell'equilibrio economico e finanziario del SSR e della compatibilità con la programmazione regionale in materia di assunzioni, ma introduce una disposizione di dettaglio, di immediata applicazione nei confronti delle regioni, la quale subordina l'incremento della spesa per il personale sanitario regionale (nella misura massima del 5 per cento) alla verifica delle misure compensative adottate dalla regione e all'autorizzazione da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il legislatore statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi eurolunitari, potrebbe imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si dovessero tradurre in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali, ma, come osservato da questa Corte, la legge statale, nell'imporre tali vincoli, affinché possa considerarsi rispettosa dell'autonomia delle regioni, può solo stabilire un limite complessivo della spesa, lasciando a queste ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi (in tal senso, sentenze n. 45 del 2025, n. 70 del 2023, n. 43 del 2016, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

La disposizione impugnata, nel prevedere l'autorizzazione con decreto ministeriale, di intesa con la Conferenza Stato-regioni, per poter incrementare i valori della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni e nel subordinare detta autorizzazione alla verifica della congruità delle misure compensative della maggiore spesa, incide nel merito delle singole scelte regionali, in tal modo, invadendo la competenza della Regione in ambiti a essa riservati, e si risolve, pertanto, in un accentramento di funzioni contrario ai principi di autonomia sanciti dagli artt. 5 e 119 Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 73 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

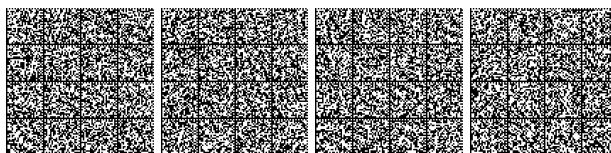
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250114



N. 115

Sentenza 6 maggio - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Congedo di paternità obbligatorio - Beneficiari - Padre lavoratore - Estensione alla madre intenzionale lavoratrice, genitore intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile - Omessa previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 27-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, artt. 2 e 3; Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, art. 4.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

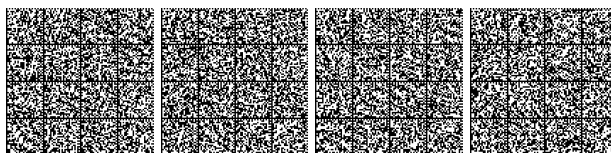
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», promosso dalla Corte d'appello di Brescia, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Aps e altri con ordinanza del 4 dicembre 2024, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS, della Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Aps e della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 6 maggio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Aps e CGIL, Mauro Sferazza e Massimo Boccia Neri per INPS, nonché l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 dicembre 2024, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2024, la Corte d'appello di Brescia, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», nella parte in cui «non riconosce il congedo di paternità obbligatorio anche a una lavoratrice quando è secondo genitore equivalente in una coppia di due donne risultanti genitori nei registri dello stato civile».

La norma denunciata violerebbe gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e all'art. 4 della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, il quale stabilisce che gli Stati membri riconoscano il diritto al congedo di paternità obbligatorio al secondo genitore equivalente ove riconosciuto nel diritto interno.

1.2.- La Corte rimettente riferisce di essere stata investita della cognizione, in grado di appello, di un'azione antidiscriminazione proposta dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo - con ricorso introdotto ai termini degli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e dell'art. 281-*decies* e seguenti del codice di procedura civile - da Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Aps (d'ora in poi: Rete Lenford), associazione impegnata nello sviluppo e diffusione di una cultura del rispetto dei diritti delle persone LGBTI+, che ha dichiarato di agire in giudizio esclusivamente a tutela delle coppie di genitori dello stesso sesso, che risultino tali dai registri dello stato civile.

La ricorrente, nel giudizio di primo grado, aveva denunciato la condotta discriminatoria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che aveva adottato una procedura informatica che non consente alle coppie di genitori dello stesso sesso, riconosciute nei registri dello stato civile, di presentare domanda in via telematica sul portale web dell'Istituto per fruire dei congedi parentali, dei periodi di riposo e delle indennità previsti dal d.lgs. n. 151 del 2001.

Il sistema segnalava infatti un errore al momento dell'inserimento dei codici fiscali di due persone dello stesso genere.

Nel corso del giudizio l'INPS aveva modificato la propria piattaforma informatica, consentendo a ciascuno dei genitori, indipendentemente dal genere e dall'inserimento del codice fiscale, la proposizione in via telematica della domanda di congedo parentale di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 151 del 2001.

Il giudice di primo grado aveva accolto la domanda della Rete Lenford, ritenendo il carattere discriminatorio della condotta dell'INPS, cui aveva ordinato di modificare il proprio sistema informatico di ricezione delle domande amministrative in modo da rendere possibile alle coppie che risultassero genitori dai registri dello stato civile di inserire i loro codici fiscali a prescindere dal genere, con condanna dell'istituto al pagamento di una somma di denaro per ogni giorno di ritardo.

La Corte d'appello di Brescia solleva le indicate questioni di legittimità costituzionale nel corso del giudizio sull'impugnazione dell'Istituto previdenziale, in cui si sono costituite la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), già intervenuta volontariamente nel giudizio di primo grado in adesione alle conclusioni formulate da Rete Lenford, e la stessa Rete Lenford, che, in via di appello incidentale, ha lamentato che il giudice di primo grado si era limitato a ordinare all'INPS la modifica del sistema senza affermare il diritto delle coppie di genitori dello stesso genere riconosciute nei registri dello stato civile di fruire dei congedi al pari delle coppie eterosessuali.

1.3.- La rimettente, ritenuta la legittimazione processuale della predetta associazione, a mente dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 215 del 2003, che riconosce il diritto delle associazioni rappresentative di agire nei casi di discriminazione collettiva quando non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione, osserva, in punto di rilevanza della questione, che la disposizione censurata fa esplicito riferimento al diritto del solo «padre lavoratore» di fruire del congedo di paternità e che il sistema informatico dell'INPS ne ricalca la struttura, consentendo solo al «padre» di presentare la domanda di congedo.



Il giudice *a quo* ricorda che la citata direttiva 2019/1158/UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza è stata dettata per incoraggiare una più equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne nonché per consentire un'instaurazione precoce del legame tra padre e figlio (viene citato il considerando n. 19), precisando che ove il diritto nazionale lo riconosca, lo Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che non solo il padre lavoratore, ma anche il secondo genitore equivalente abbia diritto ad un congedo di paternità di dieci giorni lavorativi, da fruire in occasione della nascita del figlio.

Il legislatore nazionale, nel dare esecuzione a tale direttiva con il d.lgs. n. 105 del 2022, ha inserito, con l'art. 27-*bis* censurato, il congedo di paternità obbligatorio con esclusivo riferimento al «padre» in una coppia di genitori di genere diverso nonostante, rileva il giudice *a quo*, nel nostro ordinamento vi siano casi in cui l'esistenza del legame genitoriale di coppie formate da persone dello stesso sesso è riconosciuta sul piano giuridico, a seguito di sentenze divenute definitive o qualora le coppie abbiano ottenuto la trascrizione in Italia dell'atto di nascita formato all'estero a seguito di tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) e la iscrizione come genitori nei registri dello stato civile anche in seguito all'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia).

In questi casi, rileva la Corte rimettente, non è dubitabile che il genitore non biologico venga considerato nell'ordinamento interno come «secondo genitore equivalente» in quanto, in seguito all'iscrizione nei registri dello stato civile, risulta investito sul piano giuridico dei diritti e dei doveri di genitore senza, tuttavia, poter fruire del congedo obbligatorio di cui all'art. 27-*bis* censurato.

Neppure sarebbe possibile, si osserva ancora nella ordinanza di rimessione, attraverso una interpretazione dell'indicato art. 27-*bis* conforme al principio di non discriminazione fondato sull'art. 3 Cost. e alle norme UE che impongono il principio della parità di trattamento senza distinzioni in base all'orientamento sessuale nelle condizioni di impiego, la rimozione della condotta discriminatoria dell'INPS, e ciò avuto riguardo all'inequivoco tenore letterale della norma censurata che fa esclusivo riferimento al «padre».

Non sarebbe praticabile neanche la disapplicazione della norma della legge interna in favore dell'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE, che prevede il congedo obbligatorio in favore del «secondo genitore equivalente», solo ove riconosciuto nell'ordinamento interno.

In definitiva, solo un intervento di questa Corte consentirebbe di rimuovere la discriminazione con effetti erga omnes.

In mancanza di un siffatto intervento, l'ordine di un giudice all'INPS di modificare il sistema si risolverebbe in una inammissibile imposizione all'amministrazione di agire contra legem. Né rilevarebbe la circostanza che nel giudizio pendente dinanzi al giudice *a quo* l'INPS abbia provveduto a riconoscere i congedi parentali di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 151 del 2001 anche ai genitori dello stesso sesso, in quanto l'art. 32 è formulato in maniera diversa dall'art. 27-*bis* e contempla il diritto al congedo per ciascun genitore utilizzando un termine neutro, senza fare riferimento a distinzioni di genere.

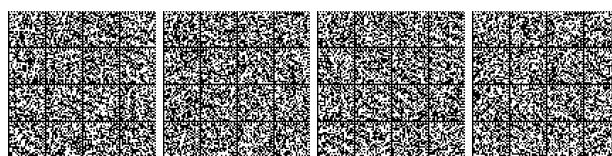
1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, la rimettente denuncia il contrasto con la citata normativa eurounitaria, e, cioè, con il principio di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, di cui alla direttiva 2000/78/CE, artt. 2 e 3, e con l'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE. Quest'ultima norma, pur demandando agli Stati la scelta del riconoscimento o meno di un secondo genitore equivalente, stabilisce che, laddove tale riconoscimento sia stato effettuato nell'ordinamento nazionale (come è avvenuto nel nostro ordinamento, che ha riconosciuto, attraverso l'iscrizione nei registri dello stato civile, l'esistenza di un secondo genitore equivalente), il congedo obbligatorio di dieci giorni deve essere riconosciuto a tale genitore.

Sarebbe, poi, violato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto due situazioni equivalenti finirebbero per essere trattate in modo diverso. La condizione della donna che non ha partorito e che riveste il ruolo di «secondo genitore» in una coppia di due donne, genitori secondo i registri dello stato civile, sarebbe infatti equivalente a quella del «padre» in una coppia di genitori formata da persone di sesso diverso, tenuto conto della comune esigenza di cura del minore, che, tra l'altro, trova corrispondenza nei diritti dei minori tutelati dagli artt. 30 e 31 Cost.

2.- Si è costituito in giudizio l'INPS, che ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto molteplici profili e, nel merito, ha concluso per la manifesta infondatezza delle stesse.

2.1.- Si denuncia anzitutto un difetto di motivazione sulla rilevanza.

La Corte d'appello di Brescia non avrebbe motivato sulla eccezione, sollevata dall'Istituto nel giudizio di appello, di nullità della decisione di primo grado perché resa in violazione del rito semplificato di cognizione introdotto a decorrere dal 28 febbraio 2023 per le controversie in materia di discriminazione, dalla cosiddetta «riforma Cartabia» (decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega



al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»), con le disposizioni di cui all'art. 281-*decies* e seguenti cod. proc. civ. Il procedimento si sarebbe dovuto concludere con sentenza suscettibile di impugnazione nei modi ordinari, ai sensi dell'art. 281-*terdecies*, secondo comma, cod. proc. civ., e non, come avvenuto, in forma di ordinanza secondo il rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ., non più vigente al momento del deposito del ricorso in primo grado.

2.1.1.- L'ordinanza di rimessione non avrebbe neppure motivato sulla richiesta dell'INPS di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, come interpretato e applicato dal giudice di primo grado, per contrasto con gli artt. 81, 97, 113 e 117 Cost. e con il principio della separazione dei poteri dello Stato, nella parte in cui attribuisce al giudice delle controversie di cui all'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 il potere di sostituirsi di fatto al legislatore, dettando prescrizioni specifiche all'amministrazione di contenuto estensivo della portata della norma. La parte costituita auspica un intervento di questa Corte che fornisca una corretta interpretazione della disposizione indicata.

2.1.2.- Le questioni sarebbero ancora inammissibili per difetto di rilevanza in quanto volte a superare il chiaro dato normativo e affermare il principio che il riconoscimento dei benefici previdenziali non spetta più alla madre o al padre, in quanto tali, occorrendo fare riferimento al più generale concetto di genitore, ciò che determinerebbe il venir meno del problema del riconoscimento dei diritti alla coppia omogenitoriale.

2.1.3.- Il sollevato dubbio di illegittimità costituzionale sarebbe poi destinato a tradursi in una sostanziale invasione delle scelte discrezionali del legislatore.

L'iscrizione di atti di nascita da coppia omogenitoriale nei registri dello stato civile non consentirebbe di farne derivare tout court l'attribuzione di diritti specifici, laddove non espressamente contemplati dal legislatore, che in sede di recepimento della direttiva 2019/1158/UE non ha riconosciuto la tutela dei diritti previdenziali a «un secondo genitore equivalente» come suggerito dal legislatore eurounitario.

Nell'importanza e delicatezza del tema sotteso alla decisione del giudizio *a quo*, la necessaria individuazione del soggetto che possa essere considerato «genitore equivalente», destinatario di tutele, benefici e istituti previdenziali che, di volta in volta, le singole disposizioni di legge riconoscono al genitore «madre» o al genitore «padre», non potrebbe che essere operata dal legislatore.

Laddove poi fosse possibile l'auspicata estensione si rischierebbe di giungere ad una tutela maggiore della coppia omogenitoriale e quindi ad una inammissibile «discriminazione al contrario».

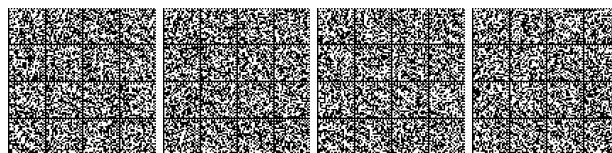
In una coppia omogenitoriale femminile adottiva le tutele si raddoppierebbero dovendo essere riconosciute ad entrambi i componenti della coppia, nella impossibilità pratica e giuridica di individuare, in mancanza di una specifica indicazione normativa, quale delle due madri avrebbe diritto alle singole tutele. Ma anche nei casi in cui la legge attribuisce un diritto in via alternativa alla madre o al padre, non differenziandolo in ragione del genere dei due genitori, in realtà non consentirebbe ai genitori di scegliere quale dei due possa esercitarlo: ad esempio, poiché solo la madre che sia titolare di un contratto di lavoro subordinato può godere dei riposi giornalieri ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 151 del 2001, la stessa, in difetto di tale requisito, non potrebbe trasmettere tale diritto, mai sorto nella sua sfera giuridica, al padre per effetto della rinuncia.

2.1.4.- Le questioni sarebbero ancora inammissibili per mancanza di una soluzione costituzionalmente obbligata e perché volte a ottenere una sentenza manipolativo-additiva al di fuori dei casi previsti dalla giurisprudenza costituzionale. La diversità delle possibili alternative costituzionalmente ammissibili esclude che la scelta possa essere effettuata da questa Corte in sostituzione del legislatore che, in tema di diritti previdenziali, riconosce ai due componenti della coppia eterosessuale ruoli e diritti di contenuto diverso, nella particolare rilevanza attribuita al ruolo della madre con riferimento alla salute della stessa e del figlio anche in caso di adozioni e affidamento, e quindi, anche, in assenza degli eventi della gravidanza e del parto.

2.1.5.- Le questioni sarebbero anche irrilevanti una volta stabilito che nell'ordinamento italiano vigente i diritti delle coppie omoaffettive, dipendendo totalmente dall'interesse del minore, passano necessariamente attraverso l'adozione in casi particolari, e, se questa difetta, la disciplina del d.lgs. n. 151 del 2001 non è applicabile.

A titolo esemplificativo sono richiamate le sentenze n. 170 del 2014 e n. 138 del 2010, in cui questa Corte ha riconosciuto che spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento delle unioni dello stesso sesso, e la sentenza n. 32 del 2021, in tema di tutela dei figli nati da procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo da coppie dello stesso sesso, in cui, al riscontrato vuoto di tutela dell'interesse del minore, questa Corte, ritenendo di non poter porre allo stato rimedio, ha sollecitato l'attenzione del legislatore.

2.2.- Nel merito, l'INPS conclude per la manifesta infondatezza delle questioni.



Viene citata la legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) che, per quanto attiene alle unioni civili, non contiene una disciplina relativa ai profili della filiazione.

Si richiama poi la sentenza n. 230 del 2020 con la quale questa Corte ha ribadito che il riconoscimento della omogenitorialità non è costituzionalmente «imposto» alla luce degli artt. 2, 3 e 30 Cost. né è reso necessario dai principi dell'Unione e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ricorda la parte che le fonti e la giurisprudenza sovranazionali, pur nella generale enunciazione dei principi di eguaglianza e di divieto di discriminazioni basate sull'orientamento sessuale, lasciano libertà ai legislatori nazionali di disciplinare il tema in modo coerente con le sensibilità delle singole comunità interne.

Sul valore dell'iscrizione nei registri dello stato civile, l'INPS ricorda i limiti che conseguono al principio della tipicità degli atti, che devono essere esclusivamente quelli che la legge prevede (è citata Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 26 ottobre 2016, n. 4478).

Si tratta di un rigore che si spiegherebbe soprattutto con l'esigenza di certezza pubblica che si accompagna alle attività di registrazione e conservazione dei registri dello stato civile, assistiti da un regime probatorio di particolare intensità.

Quale ulteriore limite alla possibilità di trascrizione degli atti, la parte costituita rammenta quello dell'ordine pubblico, non potendo essere trascritti o iscritti atti ad esso contrari.

A definizione di un sistema restrittivo delle iscrizioni anagrafiche vengono richiamate le sentenze con cui la Corte di cassazione ha negato, perché contraria all'ordine pubblico, la trascrizione di un atto di nascita di un bambino nato attraverso la cosiddetta gestazione per altri, i cui genitori erano una coppia di uomini con cittadinanza italiana (sono citate tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 dicembre 2022, n. 38162; prima sezione civile, sentenza 30 settembre 2016, n. 19599) e ricordata una pronuncia che ha confermato la formazione di un atto di nascita con una sola madre (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 25 febbraio 2022, n. 6383).

L'INPS richiama, ancora, la sentenza di questa Corte n. 32 del 2021, che ha dichiarato inammissibile, perché rimessa alla prioritaria valutazione del legislatore, la questione dello statuto giuridico dei figli, nati a seguito di PMA all'interno delle famiglie composte da due donne.

L'Istituto torna allora alla conclusione della inammissibilità, prima ancora che della manifesta infondatezza, delle questioni in esame, avuto riguardo alla obliterazione di ogni riferimento all'istituto dell'adozione in casi particolari (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983), ritenuta unica ipotesi astrattamente configurabile a legislazione vigente per il riconoscimento dello status genitoriale (sono menzionate le sentenze di questa Corte n. 183 del 2023 e n. 79 del 2022; Cass., sez. un. civ., n. 38162 del 2022, sezioni unite civili, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193).

La genitorialità e il «migliore interesse del minore» non si coniugano, per l'INPS, con automatismi e presunzioni o con un procedimento meramente amministrativo, qual è l'iscrizione nei registri dello stato civile, ma richiedono una valutazione concreta che può essere garantita solo da un procedimento giurisdizionale, come avviene nell'adozione in casi particolari.

L'iscrizione delle coppie omoaffettive nei registri dello stato civile non è poi fenomeno così pacifico e incontra nella sua applicazione ampia disomogeneità sul territorio nazionale, nella varietà degli interventi dei sindaci, in qualità di ufficiali dello stato civile, i cui dinieghi all'iscrizione anagrafica determinano giudizi di impugnazione dagli approdi giurisprudenziali mai univoci e risolutivi.

L'iscrizione nei registri dello stato civile non include, sottolinea ancora l'Istituto, la tutela previdenziale di «un secondo genitore equivalente». In ogni caso, stante la natura dichiarativa delle risultanze degli atti dello stato civile (è menzionata Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 27 febbraio 2023, n. 5830), l'eventuale iscrizione dell'atto di nascita del figlio di coppia omogenitoriale, anche ove ritenuta legittima ed eseguita, non potrebbe determinare di per sé il sorgere di specifici diritti.

2.3.- Contestata, dunque, la stessa ragione posta dalla Corte d'appello di Brescia quale presupposto giustificativo della questione di legittimità costituzionale sollevata, l'INPS deduce ancora l'inesistenza di un contrasto della norma denunciata con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al divieto di discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale di cui alla normativa dell'Unione europea.

La direttiva 2000/78/CE costituirebbe un parametro interposto inconferente, avendo riguardo alla parità nel lavoro e non alla materia previdenziale. Essa, inoltre, avrebbe mera portata di invito agli Stati a legiferare nel senso da essa indicato, e non imporrebbe alcun obbligo o vincolo per il legislatore nazionale da cui sia possibile ricavare la censurata discriminazione.



La successiva direttiva 2019/1158/UE, che prevede agli artt. 3 e 4 la facoltà e non l'obbligo per ogni Stato membro di riconoscere il congedo obbligatorio di paternità al «secondo genitore equivalente» «nella misura in cui il diritto nazionale lo riconosce», legittimerebbe il mancato riconoscimento della indicata misura, come avvenuto con il d.lgs. n. 105 del 2022.

2.4.- Non sussisterebbe neppure la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di uguaglianza e con il canone della ragionevolezza. Anzitutto, le situazioni considerate dalla Corte rimettente non sarebbero identiche e si presterebbero, quindi, ad essere trattate diversamente (viene citata la sentenza di questa Corte n. 340 del 2004). Il quadro legislativo interno in materia di diritti previdenziali dei genitori, osserva l'INPS, muove da un modello di famiglia connotato dal ruolo peculiare assunto dalla madre, che trova giustificazione in molteplici ragioni di carattere storico, culturale e politico e in relazione al quale la Costituzione assicura alla lavoratrice una tutela specifica in ragione della sua essenziale funzione familiare (art. 37 Cost.), con particolare attenzione alla gravidanza e alla maternità. La coppia genitoriale omoaffettiva non sarebbe, pertanto, del tutto sovrapponibile a quella composta da madre e padre: donde la non configurabilità di un irragionevole trattamento discriminatorio.

3.- Si sono costituite Rete Lenford, parte ricorrente nel giudizio principale, e la CGIL, intervenuta nel giudizio principale ai sensi dell'art. 105 cod. proc. civ., che hanno concluso in senso adesivo all'ordinanza di rimessione.

3.1.- Si rammenta nella memoria che la giurisprudenza nazionale di merito e di legittimità, quest'ultima richiamata incidentalmente da questa Corte (per tutte, vengono citate le sentenze n. 230 del 2020 e n. 221 del 2019), ha riconosciuto alle coppie dello stesso sesso, che divengano genitori all'estero a seguito di adozione o per effetto di tecniche di fecondazione assistita, di poter procedere alla trascrizione integrale dell'atto di nascita formato all'estero (è citata, su tutte, Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 23 agosto 2021, n. 23319) o della sentenza di adozione (è richiamata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 31 marzo 2021, n. 9006) o, ancora, di procedere, ove il minore sia nato in Italia a seguito di PMA in una coppia di donne (è citata Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 20 febbraio 2024, n. 4448) o all'estero, a seguito di gestazione per altri, all'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 (è indicata Cass., sez. un. civ., n. 38162 del 2022).

Tanto esposto, le parti ribadiscono l'esistenza nei registri dello stato civile di atti di nascita che indicano come genitori coppie di persone dello stesso sesso, evidenza da cui muovono le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Brescia. La condotta dell'INPS, che nel corso del giudizio principale ha modificato il portale web così da permettere la proposizione di domande di congedo parentale, dimostrerebbe la consapevolezza dell'Istituto della esistenza giuridica di coppie omogenitoriali. Né vi sarebbe alcun rischio che la pronuncia di illegittimità costituzionale permetta a chi non è riconosciuta come madre di godere di un beneficio cui non abbia diritto.

La richiedente il congedo di paternità dovrà presentare domanda, autocertificando il proprio status e quello dell'altro genitore (come previsto dagli artt. 48, 73, 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» mentre l'INPS dovrà verificare la veridicità delle informazioni dichiarate, accedendo alle banche dati della pubblica amministrazione, e quindi anche all'anagrafe e ai registri dello stato civile, negando il congedo a colei che non risulti genitore o contestando la legittimità delle risultanze anagrafiche.

3.2.- In punto di rilevanza, le parti aderiscono alla motivazione del giudice rimettente, avallata dalla sentenza di questa Corte n. 15 del 2024, sulla proponibilità di una questione di legittimità a fronte di un'attività discriminatoria della pubblica amministrazione riproduttiva di una disposizione di legge e per cui vengono in gioco precetti del diritto dell'Unione dotati di efficacia diretta, come quelli che sanciscono obblighi di parità di trattamento, e quindi vincolanti per tutte le amministrazioni.

3.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza del sospetto di vulnus al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con il diritto unionale, la memoria richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla ricomprensione nelle nozioni di «condizioni di lavoro» e di «retribuzione» dei congedi e delle relative indennità, che attribuiscono il diritto all'astensione dal lavoro per i genitori nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione per orientamento sessuale (sono citate, CGUE, quarta sezione, sentenza 16 luglio 2015, causa C-222/14, Maïstrellis, punto 45; terza sezione, sentenza 6 dicembre 2012, cause C-124/11, C-125/11 e C-143/11, Bundesrepublik Deutschland e altri; seduta plenaria, sentenza 30 marzo 2004, causa C-147/02, Alabaster, punto 42; sesta sezione, sentenza 30 marzo 2000, causa C-236/98, JämstÄlldhetsombudsmannen, punto 39; sentenza, sesta sezione, 19 novembre 1998, causa C-66/96, Høj Pedersen, punto 32; sentenza, sesta sezione, 20 marzo 2003, causa C-187/00, Kutz-Bauer, punti 44 e 45; sentenza 17 maggio 1990, causa C-262/88, Barber, punto 12).

3.4.- Sulla violazione dell'art. 3 Cost., le parti rammentano le diverse pronunce di questa Corte a tutela dei genitori lavoratori (tra le altre sono ricordate le sentenze n. 116 del 2011, n. 385 del 2005, n. 104 del 2003, n. 179 del 1993, n. 341 del 1991, n. 332 del 1988 e n. 1 del 1987), in cui si afferma che i congedi e i riposi sono volti ad agevolare il processo di sviluppo relazionale ed affettivo del bambino con entrambi i genitori. Le medesime parti ritengono che



tali esigenze entrino in gioco ove la coppia sia costituita da due madri, con la conseguenza che la loro esclusione si porrebbe in contrasto non solo con l'art. 3 Cost., non potendosi ragionevolmente sostenere che l'orientamento sessuale dei genitori possa dare giustificazione a tutele diverse per il figlio, ma anche con gli artt. 30 e 31 Cost., che pongono la tutela del minore come compito fondamentale dell'ordinamento.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, manifestamente infondate o comunque non fondate.

4.1.- L'interveniente dubita dei termini entro i quali è stata sollevata la questione.

Se è vero che, alla stregua del dispositivo, potrebbe essere intesa nel senso di comprendere nel perimetro delle situazioni sottoposte al vaglio di questa Corte tutti i casi in cui dai registri dello stato civile risulti il rapporto di filiazione di una persona con genitori dello stesso sesso, dall'esame dell'impianto motivazionale dell'ordinanza di rimessione, invece, sembrerebbe emergere che le questioni siano modellate con riferimento al solo caso di coppia omogenitoriale composta da due donne, una delle quali sia madre biologica del bambino.

4.2.- Nel primo caso, molteplici sarebbero per la difesa statale i profili di inammissibilità.

4.2.1.- La tecnica redazionale dell'ordinanza avrebbe indebitamente assimilato fattispecie fattuali e giuridiche ben diverse, e cioè la coppia omogenitoriale di due donne di cui una sia madre biologica e la coppia omogenitoriale di due donne nessuna delle quali sia madre biologica.

La motivazione sarebbe totalmente mancante in ordine alle ragioni della asserita discriminazione riferita al caso di una coppia omogenitoriale di due donne di cui nessuna sia madre biologica.

4.2.2.- Le questioni sarebbero altresì inammissibili perché destinate a tradursi in un sindacato di questa Corte sull'uso del potere discrezionale del legislatore.

La costante giurisprudenza della Corte EDU, osserva la difesa dello Stato, riserva alle scelte demandate al legislatore nazionale in materia il cosiddetto ampio margine di apprezzamento. Con riguardo alla maternità surrogata, l'art. 8 CEDU non impone agli Stati di riconoscere ab initio un rapporto di filiazione con la madre intenzionale, richiedendo piuttosto che, nel superiore interesse del minore, da accertare in concreto, sia garantito il riconoscimento del legame già esistente e stabilito legalmente (è citata Corte EDU, prima sezione, sentenza 31 agosto 2023, C. contro Italia).

Per la difesa statale, nel caso in cui la partner della donna che non ha partorito, asseritamente discriminata, sia madre biologica del figlio, non è possibile attribuirle, per ciò solo, automaticamente il ruolo di «padre».

Alcuni istituti previdenziali, tra i quali anche il congedo ex art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001, rileva l'Avvocatura, vengono riconosciuti infatti al padre in una logica fondata sul riparto di responsabilità e provvidenze tra le due figure genitoriali definite dai ruoli di «madre» e «padre» e pertanto non ne sono possibili applicazioni estensive automatiche a soggetti diversi.

Le questioni, pertanto, se accolte, determinerebbero, secondo la difesa statale, una invasione nella sfera di discrezionalità riservata al legislatore, toccando temi politicamente sensibili rispetto ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, apparterrebbe appunto al legislatore (è citata la sentenza di questa Corte n. 84 del 2016).

4.3.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate o, comunque, non fondate.

La questione incentrata sulla violazione del principio di non discriminazione sarebbe mal posta, avuto riguardo alla diversità delle situazioni considerate (è citata ancora la sentenza n. 340 del 2004), né sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE.

La «situazione analoga di comparazione» non potrebbe essere che quella in cui si trovi una coppia maschile, in cui non è dato alla «persona che non ha partorito» (uomo) di accedere alla provvidenza che la legge riserva alla «madre», così come accade nel caso di coppia femminile, in cui non è dato alla persona che non ha partorito (donna) di accedere a provvidenze che la legge riserva al «padre» (quale quella prevista dalla disposizione censurata).

Non sarebbe, invece, corretto assumere come elemento di comparazione la coppia eterosessuale, caratterizzata da connotazioni oggettive e giuridiche ben diverse, non annullate dal d.lgs. n. 151 del 2001, che, conformandosi alla direttiva 2019/1158/UE attraverso le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 105 del 2022, valorizza la differenza di ruoli delle due figure genitoriali, riconoscendo alcuni istituti previdenziali genericamente ai «genitori», e altri al «padre» (quale il congedo obbligatorio di dieci giorni previsto dalla disposizione censurata) o alla «madre» (quale l'astensione obbligatoria).

Quanto al denunciato contrasto dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001 con l'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE, l'Avvocatura osserva che l'affermazione della Corte rimettente secondo la quale il riconoscimento come «secondo genitore equivalente» avvenga in seguito all'iscrizione nei registri dello stato civile non troverebbe fondamento sul piano giuridico.



Si richiamano al riguardo la legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili, che non contiene alcuna disciplina dei profili della filiazione, e la sentenza n. 230 del 2020, con la quale questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale delle norme che escludono che la madre intenzionale possa essere riconosciuta come genitrice di un bambino nato in Italia, a seguito di un progetto di fecondazione assistita perfezionato all'estero.

L'interveniente rileva che, a mente del diritto vivente (è citata Cass., sez. un. civ., n. 38162 del 2022), il presupposto per essere qualificato genitore non può identificarsi «semplicisticamente, nelle risultanze dei registri dello stato civile». Il genitore non biologico potrebbe essere considerato genitore, sul piano legale, solo se riconosciuto come tale a seguito di accertamento giurisdizionale all'esito del procedimento di adozione speciale di cui all'art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983 (sono citate Cass., sez. un. civ. n. 12193 del 2019; Cassazione, prima sezione civile, ordinanza 29 agosto 2023, n. 25436; Corte EDU, prima sezione, sentenza 30 maggio 2023, Bonzano e altri contro Italia, sul margine di discrezionalità degli Stati in materia di accertamento e riconoscimento della filiazione).

Per l'Avvocatura generale dello Stato l'ordinanza sarebbe incorsa in un errore ricostruttivo laddove configura un inesistente automatismo tra il riconoscimento del ruolo di secondo genitore equivalente e la fruizione dei diritti previdenziali che il censurato art. 27-bis attribuisce in modo specifico al padre. In proposito, in riferimento alla citata direttiva 2019/1158/UE, si richiama la puntualizzazione operata dalla Corte di giustizia nella sentenza, settima sezione, 16 maggio 2024, causa C-673/22, CCC, in cui si afferma, tra l'altro, che «le nozioni di “congedo parentale”, “congedo di paternità” e “congedo di maternità” hanno un significato preciso e distinto nel diritto dell'Unione».

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica le parti e l'Avvocatura generale dello Stato hanno depositato memorie illustrative, ribadendo le conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Brescia, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE e all'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 105 del 2022, «nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio anche a una lavoratrice quando è secondo genitore equivalente in una coppia di due donne risultanti genitori dai registri dello stato civile».

2.- La rimettente è chiamata ad accertare in grado di appello, in un procedimento introdotto da Rete Lenford ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 215 del 2003, dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 e dell'art. 281-decies e seguenti cod. proc. civ., l'esistenza di una discriminazione ai danni di coppie dello stesso sesso, che risultano genitori dai registri dello stato civile.

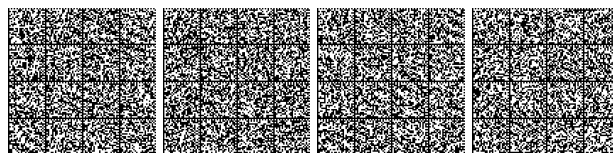
3.- Il giudice *a quo* denuncia anzitutto la violazione del parametro interno fondato sul principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La situazione della madre intenzionale, «secondo genitore» all'interno di una coppia di donne iscritte nei registri dello stato civile come genitori di un minore, e quella del «padre» in una coppia di genitori formata da persone di genere diverso, sarebbero equivalenti in termini di assunzione di responsabilità, di condivisione di un progetto di vita familiare, di esigenza di armonizzare tempi di lavoro nella necessità di promuovere una relazione stabile con il figlio appena nato. E tuttavia tali situazioni riceverebbero un trattamento differenziato.

Si lamenta, altresì, il contrasto con la citata normativa eurounitaria. Vengono evocati, al riguardo, gli artt. 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE, che affermano il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nonché l'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE, il quale stabilisce che, ove in base all'ordinamento nazionale sia stato riconosciuto un «secondo genitore equivalente», questi ha diritto al congedo obbligatorio di dieci giorni.

4.- In via preliminare, occorre esaminare le diverse eccezioni di inammissibilità sollevate nel giudizio dall'INPS e dall'Avvocatura dello Stato.

4.1.- Quella proposta dall'INPS per difetto di motivazione sulla rilevanza per non essersi il rimettente pronunciato sulla eccezione di nullità, sollevata dallo stesso Istituto nel giudizio principale, in relazione all'avvenuta definizione del giudizio di primo grado con ordinanza, nelle forme del rito sommario (artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ.) e non con sentenza, secondo il rito semplificato di cognizione (art. 281-decies cod. proc. civ.) applicabile nella specie, non è fondata.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, «nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere neces-



sariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi "priorità logica" (ordinanza n. 179 del 2014)» (sentenza n. 202 del 2021).

Nel caso di specie, non può ritenersi che assuma carattere logicamente prioritario l'esame dei vizi denunciati dall'INPS. La consolidata giurisprudenza di legittimità è orientata nel senso che dall'adozione di un rito errato non derivi alcuna nullità, né la stessa può essere dedotta quale motivo di gravame, a meno che l'errore abbia inciso sul contraddittorio o sull'esercizio del diritto di difesa o, in generale, abbia cagionato un qualsivoglia altro specifico pregiudizio processuale alla parte (tra le molte: Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 5 aprile 2018, n. 8422; sezione prima civile, ordinanza 12 maggio 2021, n. 12567).

In applicazione degli indicati principi, ben può ritenersi, tra l'altro, che il giudice *a quo* abbia implicitamente rigettato l'eccezione di nullità del processo e del provvedimento conclusivo del primo grado di giudizio, con una valutazione che si sottrae al giudizio di questa Corte.

4.2.- L'INPS deduce, poi, il difetto di motivazione in cui sarebbe incorsa la rimettente in relazione alla richiesta dello stesso Istituto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, d.lgs. n. 150 del 2011, norma che arrecherebbe vulnus al principio di divisione dei poteri laddove consente al giudice ordinario la condanna della pubblica amministrazione a un facere di natura pubblicistica - la modifica del procedimento telematico di accesso sul portale web - con potenziali effetti sulla finanza pubblica.

4.2.1.- L'eccezione non può trovare accoglimento.

Per costante giurisprudenza costituzionale, le parti del giudizio *a quo*, costitutesi in quello incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il *thema decidendum* come esposto nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 96 del 2019 e n. 248 del 2018). Né è ravvisabile alcuna ragione di inammissibilità nella scelta operata dal giudice *a quo* di considerare prioritaria o assorbente l'una o l'altra questione di legittimità costituzionale, tra il vantaggio di quelle prospettate nel giudizio principale.

4.3.- L'eccezione con la quale l'Avvocatura generale dello Stato denuncia l'incertezza delle questioni per un inammissibile allargamento - asseritamente contenuto nella parte dispositiva dell'ordinanza di rimessione - del perimetro delle situazioni di cui si chiede il vaglio di legittimità costituzionale, non è fondata.

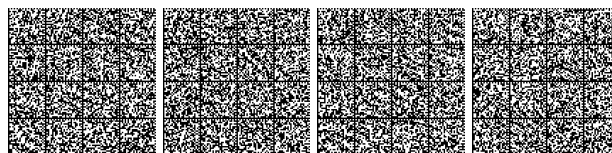
4.3.1.- In disparte il carattere dubitativo della dedotta estensione anche ai casi in cui, «al di fuori di una maternità biologica all'interno della coppia, dai registri di stato civile risulti il rapporto di filiazione di una persona con genitori dello stesso sesso (ad esempio per effetto di adozione speciale "in casi particolari" ex art. 44 L. 184/1983)», per costante giurisprudenza costituzionale «"le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2022 e n. 58 del 2020; ordinanze n. 214 del 2021 e n. 244 del 2017)" (sentenza n. 228 del 2022)» (sentenza n. 35 del 2023, punto 3.1. del Considerato in diritto; in termini, sentenza n. 161 del 2023).

L'ordinanza censura in parte motiva, come riferito, la disposizione in questione, nella parte in cui «non prevede che il periodo di congedo obbligatorio di dieci giorni lavorativi spetti anche a una lavoratrice secondo genitore in una coppia di genitori composta da due donne, risultanti dai registri dello stato civile», e adotta analoga dizione nella parte dispositiva.

4.3.2.- La rimettente, sempre in motivazione, precisa che, «per quel che rileva in questa sede, nei casi di trascrizione nei registri dello stato civile di due genitori donna, di cui una sia la madre biologica e l'altra no, la madre biologica potrà chiedere di godere del congedo di maternità obbligatorio mentre la madre secondo genitore riconosciuto nei registri dello stato civile non potrà fruire del congedo obbligatorio di dieci giorni di cui all'art. 27 bis», così individuando quale categoria asseritamente lesa quella della coppia omogenitoriale femminile in cui figurino una madre biologica e una intenzionale.

Dall'atto di promovimento, inteso nel suo complesso, non deriva pertanto incertezza sul perimetro del dubbio di legittimità costituzionale, e i riferimenti circa l'esistenza di una più generale classe «di coppie [di genitori] formate da persone dello stesso sesso [...] riconosciuta sul piano giuridico» - in cui rientra la coppia di due donne nessuna delle quali sia madre biologica, come nella specie - rivestono natura argomentativa, a sostegno dell'unica denunciata disparità di trattamento.

4.4.- L'ulteriore profilo di inammissibilità denunciato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha a oggetto il dedotto difetto di rilevanza delle questioni «per l'indebita assimilazione di fattispecie fattuali e giuridiche ben diverse» o comunque per carenza di motivazione sulla disparità di trattamento con la coppia di genitori di sesso diverso e, in particolare, con il padre, attiene al merito della questione.



4.5.- L'eccezione di inammissibilità delle questioni proposta dall'INPS e dalla difesa statale sotto il profilo che il sindacato che questa Corte è chiamata a esercitare invaderebbe le scelte discrezionali del legislatore, in una materia che tocca temi politicamente sensibili quali il riconoscimento della omogenitorialità o la capacità della coppia omosessuale di svolgere le funzioni genitoriali, va parimenti riservata al merito.

5.- L'esame delle questioni di legittimità costituzionale richiede una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale entro il quale trova riconoscimento l'istituto del congedo obbligatorio di paternità.

5.1.- Il d.lgs. n. 105 del 2022, in attuazione della direttiva 2019/1158/UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori, all'art. 10, mediante l'abrogazione dell'art. 1, comma 354, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha abrogato le disposizioni relative ai congedi (obbligatorio e facoltativo) del padre - introdotti in via sperimentale, per promuovere una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia, dall'art. 4, comma 24, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e successive modificazioni - e all'art. 2, comma 1, lettera c), ha inserito, al Capo IV del «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53», l'art. 27-*bis* per disciplinare il «Congedo di paternità obbligatorio» riconosciuto a tutti i lavoratori dipendenti.

L'art. 27-*bis* riconosce al padre lavoratore, dai due mesi precedenti la data presunta del parto ed entro i cinque mesi successivi, il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo di dieci giorni lavorativi e, per tutto il periodo del congedo, un'indennità giornaliera pari al cento per cento della retribuzione, nella finalità di realizzare una più equa ripartizione della responsabilità genitoriale e di instaurare un precoce legame tra padre e figlio.

Il beneficio di cui si tratta può essere fruito negli stessi giorni in cui la madre sta godendo del congedo di maternità ed è compatibile con la fruizione da parte del padre del congedo di paternità alternativo di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001 (in caso di morte o grave infermità della madre o di abbandono del minore da parte della madre oppure in caso di affidamento esclusivo del minore al padre) e, in caso di sovrapposizione dei periodi, quello obbligatorio deve essere goduto in un tempo successivo, prevalendo la fruizione del congedo di paternità alternativo. La norma prevede che il diritto a godere dei giorni di congedo di paternità obbligatorio spetti anche ai genitori adottivi o affidatari.

Il richiamato d.lgs. n. 151 del 2001 rappresenta la sintesi dell'evoluzione normativa sul tema della tutela della maternità e della paternità. Con esso si è inteso «disciplinare i diversi istituti posti a fondamento della sopra indicata tutela (congedi, riposi, permessi), valorizzando l'eguaglianza tra i coniugi e tra le varie categorie di lavoratori, nonché tra genitorialità biologica e adottiva, al fine di apprestare la migliore tutela all'interesse preminente del bambino» (sentenza n. 285 del 2010, punto 2.2. del Considerato in diritto).

5.2.- L'evoluzione in esame ha visto un contributo significativo da parte della giurisprudenza costituzionale, la quale si è trovata a distinguere tra casi in cui l'interesse del minore è assoluto o preminente, rendendo padre e madre pienamente fungibili e giustificando discipline identiche (come nel caso di congedo parentale e dei riposi giornalieri) e casi che consentono trattamenti ragionevolmente diversificati tra i genitori, con la possibilità per il padre di beneficiare del periodo di astensione dal lavoro e della relativa indennità solo in circostanze eccezionali, in considerazione della diversa posizione che padre e madre assumono in relazione alla filiazione biologica (sentenze n. 371 del 2003, n. 197 del 2002 e n. 405 del 2001, richiamate dalla sentenza n. 285 del 2010).

Nell'ambito del riconoscimento dei diritti delle lavoratrici, è peraltro emerso che le norme che regolavano i congedi e i riposi giornalieri non erano concepite esclusivamente per la tutela della donna, ma, piuttosto, per garantire la protezione del primario interesse del bambino.

Il minore «[andava] tutelato “non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità”» (sentenza n. 179 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto; in termini, sentenza n. 104 del 2003) per un'opera del legislatore e dell'interprete che ha «enucleato in maniera sempre più nitida [che è] proprio tale finalità che ispira, sul versante legislativo, la progressiva estensione del trattamento di maternità anche alle ipotesi di affidamento e adozione» (sentenza n. 205 del 2015, punto 4 del Considerato in diritto) per giungere ai termini di una perfetta parità tra i genitori adottivi (sentenza n. 105 del 2018).

6.- Nell'indicato contesto, si inserisce il sollevato dubbio di illegittimità costituzionale sul diritto al congedo obbligatorio di cui all'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 151 del 2001 delle coppie di genitori lavoratori dello stesso sesso che, composte da due donne e riconosciute come tali nei registri dello stato civile, sono trattate in modo diseguale rispetto a coppie genitoriali composte di persone di sesso diverso, pur nell'indifferenza degli obblighi di cura del figlio minore, e dei diritti che ne derivano, rispetto al genere.



7.- Il riconoscimento giuridico dello status di genitori ai componenti di una coppia dello stesso sesso interviene attraverso l'iscrizione nei registri di stato civile validata, nei suoi effetti dichiarativi, dalla giurisprudenza di legittimità in applicazione del principio dell'ordine pubblico internazionale in contesti che, connotati da elementi transfrontalieri e come tali regolati dalle norme del diritto internazionale privato (legge 31 maggio 1995, n. 218, recante «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato»), sono stati ritenuti compatibili con il nostro ordinamento (Cass., sez. un. civ., n. 38162 del 2022).

Ciò è avvenuto nell'esperienza giurisprudenziale, in cui si inverte il diritto vivente, in caso di trascrizione di un atto di nascita formato all'estero con l'indicazione di due madri, o di un provvedimento straniero di adozione piena da parte di due donne o, ancora, nella diversa ipotesi di adozione in casi particolari per la cosiddetta madre intenzionale (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983) in caso di PMA eseguita all'estero.

7.1.- Il dato che proviene dall'esperienza della giurisprudenza di legittimità a definizione del titolo genitoriale in materia di stato civile è quello della trascrivibilità in Italia dell'atto di nascita formato all'estero e relativo a un minore, perché non è contrario all'ordine pubblico internazionale il riconoscimento di un rapporto di filiazione in assenza di un legame biologico, quando la madre intenzionale abbia acconsentito all'impiego da parte della partner di tecniche di procreazione medicalmente assistita, anche se tali tecniche non sono autorizzate nel nostro ordinamento.

Il principio è quello dell'assunzione della responsabilità genitoriale derivante dal consenso all'utilizzazione delle già menzionate tecniche, dove l'identità di sesso non può giustificare un trattamento deteriore dei genitori, in assenza di elementi di contrarietà all'ordine pubblico, quale è ad esempio la maternità surrogata, stante l'esigenza di realizzare l'interesse del minore, per il principio di tutela dell'infanzia, immanente al nostro ordinamento e affermato dall'art. 31, secondo comma, Cost., in applicazione del quale ogni bambino ha diritto ad avere dei genitori individuandoli in maniera certa in coloro che abbiano assunto l'iniziativa procreativa, con relativa responsabilità, in via naturale o tramite assistenza medica (sentenza n. 161 del 2023).

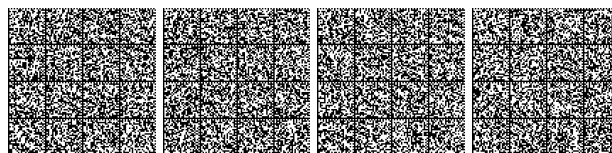
Le limitazioni previste dalla legge n. 40 del 2004 costituiscono, diversamente, espressione del margine di apprezzamento di cui il legislatore nazionale dispone nella definizione dei requisiti di accesso alle predette pratiche, la cui individuazione, avente portata vincolante nell'ordinamento interno, non è però di ostacolo alla produzione di effetti da parte di atti o provvedimenti validamente formati nell'ambito di ordinamenti stranieri e disciplinati dalle relative disposizioni, quando l'atto di nascita, formato all'estero, viene trascritto in Italia (Cass., n. 23319 del 2021; in termini: Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 15 giugno 2017, n. 14878; Cass., n. 19599 del 2016).

7.2.- Questa Corte, con una recente sentenza, ha poi riconosciuto al nato in Italia a seguito di procreazione medicalmente assistita eterologa, legittimamente praticata in uno Stato estero nel rispetto della lex loci, da una coppia di donne, e che debba dar luogo a un rapporto di filiazione con il nato all'estero suscettibile nell'ordinamento interno di riconoscimento e trascrizione, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla cosiddetta madre intenzionale che, insieme alla donna che ha partorito, abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa (sentenza n. 68 del 2025).

7.3.- La giurisprudenza costituzionale e di legittimità, pur ove mediata dal principio dell'ordine pubblico internazionale, si trova a comporre, secondo sistema, titoli la cui circolazione negli spazi giuridici, anche sovranazionali, esprime modelli genitoriali connotati da un dato comune: il rispetto dell'assunzione di responsabilità dei suoi componenti nei confronti del figlio minore, nel condiviso progetto di cura e realizzazione delle relative esigenze. Risponde, in definitiva, all'interesse del minore, avente ormai carattere di centralità nell'ordinamento nazionale e sovranazionale, la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali alle sue esigenze che l'ordinamento considera inscindibilmente legati all'esercizio di responsabilità genitoriale (ancora, sentenza n. 68 del 2025), ed è in ragione di esso che detta titolarità è affermata in capo alla coppia che ha condiviso il progetto di genitorialità.

In siffatto quadro, l'orientamento sessuale non incide di per sé sulla idoneità all'assunzione di tale responsabilità (sentenza n. 33 del 2021). L'interesse del minore consiste nel vedersi riconoscere lo status di figlio di entrambe le figure - la madre biologica e quella intenzionale - che abbiano assunto e condiviso l'impegno genitoriale attraverso il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita praticate legittimamente all'estero. Infatti, questa Corte ha affermato che, qualora una coppia di persone abbia intrapreso il percorso genitoriale, non è sufficiente il solo riconoscimento del rapporto con la madre biologica, sussistendo il diritto del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori (sentenze n. 68 del 2025 e n. 102 del 2020), diritto riconosciuto a livello di legislazione ordinaria (art. 315-bis, primo e secondo comma, e 337-ter, primo comma, cod. civ.) nonché da una serie di strumenti internazionali e dell'Unione europea (art. 8, comma 1, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 nonché art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

8.- Gli indicati approdi rendono costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., l'esclusione di una delle madri, lavoratrice, dal beneficio del congedo obbligatorio di paternità (art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001).



Tale esclusione determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla situazione in cui il beneficio è riconosciuto al padre lavoratore in coppie composte da genitori di sesso diverso.

Viene in rilievo, con riguardo alla provvidenza in questione, la esigenza di dedicare un tempo adeguato alla cura del minore, anche attraverso la modulazione di quello da destinare al lavoro, in coerenza con la finalità di favorire l'esercizio dei doveri genitoriali secondo una migliore organizzazione delle esigenze familiari, in un processo di progressiva valorizzazione dell'aspetto funzionale della genitorialità, che resta identico nelle due diverse formazioni, la coppia omosessuale e quella eterosessuale. All'interno di una coppia entrambi i genitori sono chiamati a provvedere al benessere fisico, psicologico ed educativo di un bambino, perché, come si è visto, il vincolo genitoriale origina proprio dall'assunzione di responsabilità in coerenza «con l'essenza stessa del rapporto genitori-figli» (ancora sentenza n. 68 del 2025).

In questo assetto relazionale è quindi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di non riconoscere il congedo obbligatorio, previsto a favore del padre in una coppia di genitori-lavoratori di sesso diverso, alla madre intenzionale di una coppia omoaffettiva composta da due donne.

9.- Nei termini della questione posta, che muove dal riconoscimento di compiti differenziati delle due figure della madre e del padre in un sistema assistenziale obbligatorio strutturato sulla infungibilità dei ruoli, è ben possibile identificare nelle coppie omogenitoriali femminili una figura equiparabile a quella paterna all'interno delle coppie eterosessuali, distinguendo tra la madre biologica (colei che ha partorito) e la madre intenzionale, la quale ha condiviso l'impegno di cura e responsabilità nei confronti del nuovo nato, e vi partecipa attivamente.

E tale distinzione risulta applicabile anche nei casi di adozione non legittimante, in cui al rapporto giuridicamente riconosciuto con la madre biologica si affianca il legame del figlio con la madre intenzionale, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983.

10.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 151 del 2001, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 105 del 2022, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

Resta assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27-bis del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250115



N. 116

Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Cooperative - Attività di vigilanza - Automatico scioglimento degli enti cooperativi che si sottraggono a tale attività con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, anziché nomina un commissario che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della sanzione nonché degli opportuni controlli previsti per l'attività della cooperazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, art. 12, comma 3, secondo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 936, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- Costituzione, artt. 3, 11, 45 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 17 e 49, paragrafo 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

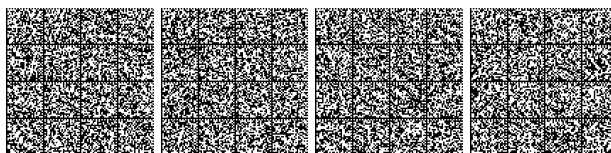
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra R. R. e il Ministero delle imprese e del made in Italy, con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Antonio Martini per R. R. e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 183 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 45 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperative, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell'autorità degli «enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza», con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Il suddetto comma 3, come sostituito dall'art. 1, comma 936, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), stabilisce che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile, gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile».

2.- Il giudice *a quo* deve decidere l'appello avverso la sentenza di rigetto del ricorso nei confronti del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy 22 agosto 2023 che, in applicazione del citato art. 12, comma 3, ha disposto lo scioglimento e la nomina del commissario liquidatore della Progetto Uomo scarl. La società cooperativa aveva infatti omesso di dare riscontro alla richiesta del revisore di prendere immediati contatti per avviare l'attività di vigilanza e alla successiva diffida, entrambe inviate a mezzo posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo della società. Con lo stesso mezzo, il Ministero ha comunicato alla cooperativa l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile e, in assenza di osservazioni pervenute, ha dunque adottato il provvedimento di scioglimento.

3.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, il giudice rimettente argomenta anzitutto di dovere esaminare i motivi di impugnazione formulati dalla ricorrente R. R., già legale rappresentante della cooperativa, davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, e dalla stessa riproposti come motivi di appello della sentenza che aveva erroneamente omesso di scrutinarli.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ritiene non fondata la tesi secondo cui l'amministrazione non avrebbe ponderato la propria decisione con gli interessi in gioco, osservando che l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002 imporrebbe lo scioglimento dell'ente cooperativo che si sottragga alla revisione senza richiedere ulteriori verifiche, trattandosi di un «atto dovuto». Inoltre, la suddetta disposizione, nel prevedere che «[s]i applica» il provvedimento di cui all'art. 2545-*septiesdecies* cod. civ., non rinvierebbe ai presupposti ivi indicati, ma, esclusivamente, al tipo di provvedimento da adottare e ai conseguenti effetti connessi, tra cui la devoluzione del patrimonio dell'ente cooperativo ai fondi mutualistici di cui all'art. 11 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative).

3.1.- La previsione in esame, pertanto, dettando un automatismo sanzionatorio vincolato, non conferirebbe spazi di valutazione discrezionale all'amministrazione e nemmeno si presterebbe a interpretazioni costituzionalmente orientate, le quali risulterebbero in contrasto con il dettato normativo, incentrato su una «valutazione ex ante», per cui la sottrazione all'attività di vigilanza determina automaticamente lo scioglimento.

3.2.- Inoltre, non sarebbero condivisibili le censure della omessa considerazione, da parte del provvedimento impugnato, dello stato di buona fede della appellante, nella specie non ravvisabile, e nemmeno della imputabilità dell'impedimento della revisione alla condotta illecita del commercialista incaricato per i rapporti con l'autorità amministrativa, dovendo la società rispondere dell'operato del proprio ausiliario.

3.3.- Diversamente da quanto sostenuto da quest'ultima, il giudice *a quo* ritiene altresì che la disposizione di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002, riferendosi in generale alla sottrazione alla vigilanza, includerebbe «tutte le condotte che impedisc[o]no al revisore incaricato di accertare i requisiti mutualistici», ciò che rappresenta il fine dell'attività di vigilanza secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del richiamato decreto legislativo.



3.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002 risulterebbero rilevanti per la definizione del giudizio, poiché ove la disposizione censurata venisse ritenuta conforme ai parametri evocati, l'appello dovrebbe essere respinto, «risultando le altre censure prive di fondamento»; al contrario, la illegittimità costituzionale della stessa «determinerebbe il venir meno della fattispecie» attributiva del potere in concreto esercitato, con conseguente accoglimento dell'appello e annullamento del provvedimento originariamente impugnato.

4.- Nell'introdurre l'esposizione della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* segnala che, rispetto alla versione originaria della disposizione censurata - ai sensi della quale «[g]li enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi ovvero, nelle more dell'istituzione dello stesso, dal registro prefettizio e dallo schedario generale della cooperazione» - la modifica apportata dalla legge di bilancio 2018 avrebbe inasprito il trattamento sia del «mancato rispetto del carattere mutualistico prevalente», sia della sottrazione dell'ente all'attività di vigilanza, «determinando anche per tale ipotesi lo scioglimento della Società Cooperativa per atto d'autorità, con obbligo di devoluzione del patrimonio».

Da ciò conseguirebbe, ad avviso del giudice rimettente, «l'applicazione di una misura (lo scioglimento e la devoluzione dei beni), che, in specie con riguardo alla sottrazione alla vigilanza ha una chiara natura meramente sanzionatoria», trattandosi «di una sanzione che, pur se non penale, assume, comunque, carattere punitivo» alla stregua dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, utilizzati anche da questa Corte (della quale sono richiamate le sentenze n. 134 e n. 63 del 2019, n. 222 e n. 121 del 2018 e n. 68 del 2017). Nella specie, prescindendo dalla qualificazione formale, la natura punitiva si evincerebbe «sia in ragione della natura dell'infrazione che dalla natura o grado di severità della sanzione prevista»; in particolare, la misura in esame si connoterebbe per essere: a) «di carattere generale», non avendo «natura disciplinare»; b) dotata di «una funzione repressiva e dissuasiva e non anche risarcitoria o ripristinatoria»; c) «particolarmente afflittiva, determinando la cessazione dell'ordinaria attività» della società e l'apertura della fase finalizzata alla devoluzione del patrimonio e alla successiva estinzione dell'ente.

L'affermata «natura "punitiva" della sanzione» inciderebbe «sul controllo di proporzionalità e ragionevolezza della misura», che la giurisprudenza costituzionale ritiene applicabile anche «al settore delle sanzioni amministrative di carattere "punitivo"» (sono citate le sentenze n. 95 del 2022, n. 185 del 2021, n. 112 e n. 88 del 2019 e n. 22 del 2018).

4.1.- Su tali basi, l'ordinanza di rimessione prospetta un primo profilo di censura dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, relativo alla «proporzionalità "ordinale"», espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., violato dalla suddetta previsione che «sottopone al medesimo complessivo trattamento due ipotesi nettamente diverse sul piano del disvalore».

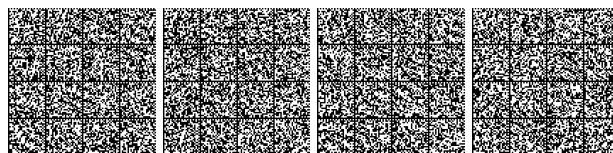
Infatti, la sottrazione alla vigilanza consisterebbe in una «condotta di mero impedimento delle verifiche dell'autorità amministrativa in ordine al possesso dei requisiti mutualistici a cui tali accertamenti sono finalizzati», mentre l'altra fattispecie, il mancato rispetto delle finalità mutualistiche, attesterebbe la vera e propria mancanza di queste, ovvero del «tratto caratteristico e differenziale» delle cooperative, in ragione del quale l'art. 45 Cost. riconosce a tale fenomeno la peculiare funzione sociale e solidaristica.

La natura e la tipologia della sanzione sarebbero dunque sproporzionate per la irragionevole previsione come illecita di una condotta meramente strumentale alla verifica del possesso di tali requisiti, «ma che non è, in alcun modo, indice della mancanza degli stessi».

Inoltre, la «irragionevole assimilazione» delle due ipotesi produrrebbe il «rischio (concretamente rilevato nella fattispecie oggetto del giudizio)» che persino società cooperative che esercitano la loro attività conformemente alle previsioni legali e sono, perciò, destinatarie della tutela di cui all'art. 45 Cost., «vengano sciolte per la mera sottrazione alla vigilanza, senza, quindi, accertare il possesso dei requisiti mutualistici». Pertanto, anche tale previsione costituzionale rilevarebbe come parametro di legittimità costituzionale, in combinato disposto con l'art. 3 Cost., quale norma che tutela i diritti incisi dalla sanzione amministrativa (è richiamata la sentenza n. 112 del 2019 di questa Corte).

4.1.1.- D'altro canto, osserva il giudice rimettente, la sanzione non potrebbe dirsi proporzionata sul rilievo che la condotta punita, «in sostanza, impedisce la verifica del possesso dei requisiti mutualistici».

Infatti, per quanto la giurisprudenza costituzionale ravvisi nella collaborazione dei privati con l'amministrazione tributaria l'adempimento di un dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., facendo da ciò discendere «l'esigenza, per il buon funzionamento del sistema tributario, che l'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi sia presidiata da una sanzione con un forte effetto deterrente» (è citata la sentenza di questa Corte n. 46 del 2023), tuttavia, le due situazioni non potrebbero essere ritenute «sostanzialmente identiche». Infatti, mentre l'esigenza di cooperazione sarebbe particolarmente avvertita nel sistema tributario, sia per la molteplicità dei soggetti e per la pluralità delle fattispecie impositive che vengono in rilievo, sia per la stretta connessione tra il puntuale adempimento delle obbligazioni



tributarie e l'attuazione dei diritti costituzionali, il fenomeno cooperativo, invece, «per quanto diffuso e proteiforme», riguarderebbe un numero di società, che, «secondo un rapporto Eurisce [recte: Euricse] del 2023, era, all'epoca di 41.000 unità (escluse le organizzazioni nel settore finanziario e bancario)».

In ogni caso, la sanzione in esame non rappresenterebbe «un valido meccanismo di coazione indiretta per addvenire, comunque, all'accertamento dei requisiti mutualistici», dal momento che la previsione censurata non fa discendere dall'inadempimento dell'obbligo di sottoporsi alla vigilanza «meccanismi officiosi di verifica» - come avviene, ad esempio, nell'ipotesi di cui all'art. 41 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) - ma «giunge direttamente alla misura più incisiva», lo scioglimento della società, «con la conseguente “liquefazione” del nesso di strumentalità rispetto alle verifiche a cui la cooperazione del privato è finalizzata».

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo* andrebbe considerata la presenza, nel sistema fiscale, di regole, come quella di cui all'art. 7 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), volte a consentire una concreta e adeguata dosimetria sanzionatoria, nonché «a mitigare l'applicazione di sanzioni [...] che, strutturate per garantire un forte effetto deterrente al fine di evitare evasioni anche totali delle imposte, tendono a divenire draconiane quando colpiscono contribuenti che invece tale intento chiaramente non rivelano» (è citata ancora la sentenza n. 46 del 2023). In altri termini, mentre nel sistema tributario sono presenti regole che consentono di addvenire a un'applicazione proporzionata, ragionevole e adeguata delle sanzioni, nel caso in esame «questi meccanismi non sono previsti e la sanzione consegue automaticamente all'accertamento della sottrazione alla vigilanza».

4.2.- Sulla base delle considerazioni fin qui esposte l'ordinanza di rimessione ravvisa anche «la carenza di proporzionalità “cardinale” o non comparativa della sanzione prevista» dalla disposizione censurata, «intrinsecamente priva di proporzionalità e ragionevolezza», secondo i criteri della giurisprudenza costituzionale che consentono uno scrutinio di proporzionalità indipendentemente dalla individuazione di un preciso *tertium comparationis* (sono richiamate le sentenze n. 91 del 2024, n. 136 del 2020 e n. 284 del 2019).

4.2.1.- In questa prospettiva, l'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002 violerebbe non soltanto gli artt. 3 e 45 Cost., ma anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU. La giurisprudenza della Corte EDU, infatti, avrebbe sia «estratto dal divieto di trattament[i] inumani e degradanti ex art. 3 della Convenzione il divieto di pene “grossolanamente sproporzionate”», sia richiesto la valutazione di congruità della sanzione specialmente laddove l'attività svolta dalla persona condannata o sanzionata si inquadri nell'ambito di un diritto convenzionalmente riconosciuto, «con conseguente necessità di uno scrutinio di legittimità particolarmente stringente».

Nella specie, tale giurisprudenza assumerebbe rilievo dal momento che la sanzione in esame «incide su una situazione quale la libertà di impresa che rinviene tutela nella regola» di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

4.2.2.- La disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE; disposizioni, queste ultime, che, rispettivamente, tutelano il diritto di proprietà e sanciscono il principio della proporzionalità delle pene.

Al riguardo, l'ordinanza di rimessione osserva che, pur non potendosi nella specie disapplicare la normativa interna, in quanto l'effetto diretto del richiamato art. 49 è «limitato alla materia oggetto di normazione secondaria dell'Unione», i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione alle due previsioni della Carta costituirebbero «criteri orientativi dell'interpretazione di altre garanzie costituzionali nell'intero ambito dell'ordinamento giuridico italiano» e, quindi, validi parametri di legittimità costituzionale.

4.3.- Secondo il giudice *a quo*, dai plurimi indici in precedenza sviluppati emergerebbe, anche alla luce dei richiamati parametri convenzionali ed eurounitari, il carattere sproporzionato e irragionevole dell'apparato sanzionatorio previsto per il caso di sottrazione alla vigilanza.

In particolare, oltre a consistere in «una misura automatica e non graduabile da parte dell'Amministrazione», la sanzione prevista è «di eccezionale severità», per una condotta che «non può neppure ritenersi sintomatica della carenza dei requisiti di mutualità che la revisione deve accertare». D'altro canto, a fronte dell'inadempimento all'obbligo di sottoporsi alla vigilanza, il legislatore non ha previsto «ulteriori strumenti» idonei a svolgere le verifiche necessarie all'accertamento dei requisiti mutualistici, se del caso mediante poteri ispettivi di carattere officioso.

Pertanto, condotte come quella oggetto del giudizio *a quo* - estrinsecatasi «semplicemente non dando riscontro al revisore», senza comportamenti fraudolenti - non potrebbero costituire ex se un danno per gli interessi pubblici relativi al fenomeno cooperativo, i quali, invece, sarebbero pregiudicati dalla disposizione censurata, il cui effetto sarebbe il venir meno delle attività svolte dalla cooperativa, «ledendo anche gli interessi dei soci e degli altri beneficiari» delle stesse e arrecando, in sostanza, «una “sofferenza” [...] eccessiva e, come tale, ingiusta».



4.4.- Ad avviso del giudice rimettente andrebbe, inoltre, considerato che «un sistema così draconiano» potrebbe determinare il cosiddetto chilling effect, secondo la terminologia della giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti d'America, ossia «un effetto di deterrenza» che, nella specie, non solo riguarderebbe il diritto costituzionalmente garantito alla organizzazione dell'impresa, ma coinvolgerebbe altresì gli «interessi generali del sistema cooperativistico», quali il diritto al lavoro, lo sviluppo della personalità umana e della società, la tutela della piccola proprietà, del credito e del risparmio.

Dunque, anche da questa prospettiva la misura risulterebbe irragionevole e sproporzionata, non potendosi ritenere, tra quelle in astratto ipotizzabili per ottenere l'effetto di coazione indiretta perseguito dalla norma, la meno pregiudizievole per l'esercizio di un'attività economicamente rilevante.

5.- Di qui la indicazione, da parte dell'ordinanza di rimessione, di «un trattamento sanzionatorio congruo, ricavabile dallo stesso sistema normativo, a presidio del dovere di collaborazione con l'Autorità», che questa Corte potrebbe utilizzare in sostituzione di quello censurato, ove fosse accertata la violazione dei parametri evocati, ravviandolo, tra le sanzioni previste dall'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella gestione commissariale ai sensi dell'art. 2545-*sexiesdecies* cod. civ.

L'applicazione di questa previsione, che abilita l'autorità di vigilanza a revocare gli amministratori e i sindaci e ad affidare la gestione della società a un commissario, determinando i poteri e la durata, consentirebbe sia di mantenere un forte effetto di deterrenza dalla sottrazione ai controlli, sia di nominare un commissario che, come disposto dall'ultimo comma della stessa, «si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati»; sarebbe così possibile svolgere l'attività di vigilanza e limitare lo scioglimento della società ai soli casi in cui sia accertato, all'esito, il mancato possesso dei requisiti mutualistici.

6.- Con atto depositato il 29 ottobre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

6.1.- Secondo la difesa statale l'art. 1, comma 936, della legge n. 205 del 2017, nell'introdurre le modifiche, tra gli altri, al censurato art. 12, comma 3, «manifest[erebbe] chiaramente la propria finalità fiscale e non sanzionatoria», enunciando che queste sono apportate «[a]l fine di contrastare l'evasione fiscale e agevolare l'accertamento e la riscossione da parte dell'Agenzia delle entrate, mediante il potenziamento del sistema di vigilanza nei confronti delle società cooperative e delle sanzioni per il mancato rispetto del carattere mutualistico prevalente».

Pertanto, in considerazione della «natura sostanzialmente fiscale delle misure riparatorie previste dalla disposizione in esame», si dovrebbe «ritenere ragionevole lo scioglimento della società cooperativa quale reazione all'assenza di collaborazione alla vigilanza» (è richiamata ancora la sentenza n. 46 del 2023).

Inoltre, la disposizione censurata, rinviando alla previsione di cui all'art. 2514, primo comma, lettera d), cod. civ., comporta la devoluzione del patrimonio sociale in favore dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione o dell'erario, in caso di cooperative non associate (in base a quanto disposto, rispettivamente, dai commi 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 59 del 1992). Di conseguenza, la finalità dell'art. 2545-*septiesdecies* cod. civ., che prevede il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità, andrebbe «qualificata anche in funzione promozionale del movimento cooperativo e non, invece, apprezzata unicamente per una (asserita) funzione meramente sanzionatoria».

La misura in esame assolverebbe, dunque, a una «funzione ripristinatoria dell'ordine cooperativo violato», mentre la sua afflittività sarebbe solo una conseguenza indiretta, non essendo lo scopo principale «la punizione della violazione della legalità ma la doverosa ed inderogabile cura dell'interesse pubblico specifico».

D'altro canto, osserva l'Avvocatura generale, l'assenza di natura sanzionatoria della disposizione censurata si ricaverebbe dalla stessa formulazione del censurato art. 12, comma 3, con il quale il legislatore «ha posto sullo stesso piano» la fattispecie degli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza e quella del mancato rispetto delle finalità mutualistiche da parte degli stessi enti, le quali, pur essendo «diverse tra loro», «evidentemente per il Legislatore appaiono avere la stessa intrinseca natura».

Di conseguenza, così come lo scioglimento della società cooperativa che non rispetta le finalità mutualistiche non avrebbe natura sanzionatoria bensì ripristinatoria, altrettanto si dovrebbe ritenere quando la stessa misura reagisca alla sottrazione all'attività di vigilanza; situazione, questa, che per il legislatore costituirebbe «una presunzione iuris et de iure di mancanza dello scopo mutualistico», giustificando gli effetti previsti dalla disposizione censurata.

A conferma della «natura ripristinatoria» della misura in esame la difesa statale rileva che, nell'ambito dello stesso art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, soltanto i provvedimenti individuati dal comma 1 sono espressamente qualificati come sanzionatori, e che, tra le condotte di sottrazione alla vigilanza, solo quella integrante il delitto di cui all'art. 2638, secondo comma, cod. civ. «è stata ritenuta dal Legislatore come un'attività illecita e, quindi, suscettibile di una sanzione punitiva».



6.2.- In ogni caso, conclude l'Avvocatura generale, non sarebbe praticabile la soluzione proposta dal giudice rimettente, volta a rimediare al vulnus che questa Corte dovrebbe accertare ricorrendo alla previsione di cui all'art. 2545-*sexies* cod. civ.

Infatti, la soluzione non si inserirebbe «nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (è citata la sentenza n. 62 del 2022 di questa Corte), perché contrasterebbe con la volontà dello stesso «di porre sullo stesso piano il mancato perseguimento dello scopo mutualistico e la sottrazione alla attività di vigilanza».

7.- Con atto depositato il 29 ottobre 2024 si è costituita R. R., legale rappresentante della Progetto Uomo scarl fino alla emanazione del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy 22 agosto 2023, impugnato nel giudizio principale.

7.1.- Aderendo alle censure sollevate dal giudice rimettente in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 45 Cost., la parte sottolinea il carattere sproporzionato e irragionevole della sanzione prevista per la sottrazione all'attività di vigilanza, «vista l'inaccettabile omogeneizzazione» con l'altra condotta, «cui la prima è legata funzionalmente, che sanziona la cooperativa per difetto di perseguimento delle finalità mutualistiche».

In sostanza, il meccanismo sanzionatorio oggetto di censura finirebbe «per mortificare [...] l'obiettivo della norma, ovvero il rispetto dei caratteri mutualistici» dell'attività societaria, e «per polverizzare», come sarebbe accaduto nella specie, «il valore economico faticosamente realizzato dall'operosa attività» degli imprenditori cooperatori.

7.2.- Con riferimento alla prospettata violazione delle disposizioni sovranazionali ed eurounitarie, la parte ritiene che la misura sanzionatoria prevista dal censurato art. 12, comma 3, risulterebbe «sproporzionata anche in senso “cardinale” od assoluto perché non calibrata sul fatto concreto», «tenuto conto del suo carattere automatico e non graduabile, nonché della sua eccezionale severità», laddove, invece, il legislatore «ben avrebbe potuto prevedere diversi strumenti per rimediare al difetto di collaborazione degli organi amministrativi della cooperativa ed accertare autonomamente la sussistenza dei requisiti mutualistici».

7.3.- Da ultimo, la parte prospetta a questa Corte la possibilità di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea con una domanda di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

8.- Sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la parte, hanno depositato memorie con le quali ribadiscono gli argomenti in precedenza addotti.

Considerato in diritto

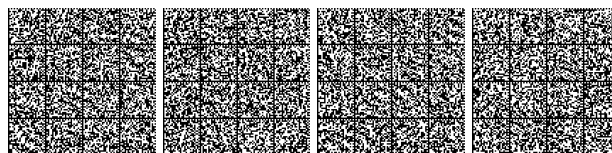
1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 183 del 2024), il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell'autorità degli «enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza», con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Sul presupposto che lo scioglimento autoritativo costituisca una sanzione amministrativa di carattere punitivo, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata violi, al metro degli artt. 3 e 45 Cost., il principio di proporzionalità anzitutto nell'accezione “ordinale”, prevedendo lo stesso trattamento per gli enti che non rispettano finalità mutualistiche e per quelli che si sottraggono ai controlli, nonostante la netta diversità del disvalore espresso dalle condotte rispettivamente sanzionate, poiché la sottrazione all'attività di vigilanza sarebbe solo strumentale alla verifica del possesso dei requisiti mutualistici, mentre non rappresenterebbe in alcun modo un indice della relativa mancanza.

La irragionevole assimilazione delle due fattispecie produrrebbe quindi il rischio che, per la mera sottrazione alla vigilanza, vengano sciolti enti cooperativi che esercitano la loro attività conformemente alle previsioni legali.

Secondo il Consiglio di Stato la disposizione censurata violerebbe il principio di proporzionalità anche nel suo profilo “cardinale”, in quanto, indipendentemente dalla individuazione di una ipotesi di raffronto, la misura in esame, automatica e non graduabile, raggiungerebbe un grado eccezionale di severità a fronte di una condotta non sintomatica dell'assenza dei requisiti mutualistici ed estrinsecatasi, come nel caso oggetto del giudizio principale, semplicemente non dando riscontro al revisore, senza comportamenti fraudolenti.

Lo scioglimento autoritativo, determinando il venir meno delle attività dell'ente, pregiudicherebbe dunque gli stessi interessi pubblici relativi al fenomeno cooperativo, ledendo in maniera eccessiva la posizione dei soci.



Sotto questo profilo, oltre ai già richiamati artt. 3 e 45 Cost., sarebbe anche violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, espressivo del divieto di pene evidentemente sproporzionate, e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La disposizione censurata contrasterebbe altresì con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, paragrafo 3, e 17 CDFUE, previsioni che, rispettivamente, riflettono i menzionati principi convenzionali.

2.- In via preliminare, va rilevata d'ufficio l'inammissibilità delle questioni da ultimo indicate, non avendo il rimettente illustrato le ragioni che farebbero ricadere la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, circostanza alla quale è subordinata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, «la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 85 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 69, n. 31 e n. 7 del 2025).

3.- All'esame nel merito delle questioni è opportuno premettere un inquadramento sistematico.

L'art. 45, primo comma, Cost. stabilisce: «[l]a Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

Non si tratta di una disposizione comune nel panorama comparatistico: una tale valorizzazione trova infatti la sua giustificazione negli strati profondi della società di allora, che metteva di fronte ai costituenti l'imponente movimento cooperativo sviluppatosi in Italia a partire dalla metà dell'Ottocento.

Si trattava di un movimento con caratteristiche del tutto peculiari, in quanto non legato a uno degli specifici modelli che si erano via via sviluppati all'estero, poiché in realtà li aveva progressivamente abbracciati tutti, iniziando dalle cooperative di consumo, per proseguire con quelle di produzione e lavoro, quindi con le banche popolari, le casse rurali, le mutue assicuratrici, i consorzi agrari e le cooperative agricole.

Nella vita degli italiani si era quindi radicata una realtà cooperativa che operava in modo apprezzato negli ambiti più vari e che era largamente trasversale: erano fiorite cooperative social-comuniste, cattoliche e repubblicane, con le loro separate centrali cooperative e reti di imprese.

Proprio queste caratteristiche permisero al movimento cooperativo di essere fortemente valorizzato in Assemblea costituente, come emerge sin dalla relazione introduttiva svolta nella Terza sottocommissione dall'on. Emilio Canevari, dove si precisò che «[l]a cooperazione, con le sue organizzazioni basate sui principi della mutualità e ispirate ad alte finalità di libertà umana, costituisce un efficace mezzo di difesa dei produttori e dei consumatori dalla speculazione privata, e di elevazione morale e materiale delle classi lavoratrici».

3.1.- L'art. 45, primo comma, Cost. si colloca all'interno di una visione pluralistica del sistema economico, completandone il quadro della disciplina costituzionale, che risulta tracciato, nelle sue linee portanti, dagli artt. 41, 42 e 43.

Con una sostanziale peculiarità: mentre rispetto all'iniziativa economica privata l'«utilità sociale» si pone come principio limitante, alla cooperazione la Costituzione «riconosce» una «funzione sociale», individuandola quindi come connaturale a questo modello organizzativo, in quanto generativo di democrazia economica e mutualità.

Tale funzione sociale si estrinseca, infatti, «nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa» (sentenza n. 408 del 1989).

In questi termini, il valore della cooperazione, che ne giustifica la promozione, sta nella capacità di unire strutturalmente all'aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune.

3.2.- Il mandato costituzionale a promuovere e favorire l'incremento della cooperazione con i mezzi più idonei mantiene oggi una sua perdurante attualità.

L'impresa cooperativa, ascrivibile all'ambito dell'economia civile, rappresenta infatti una forma avanzata di impresa anche in sistemi socialmente evoluti, che non è surrogabile dal nuovo fenomeno delle società benefit - figura istituita dall'art. 1, comma 376, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» -, che perseguono, nell'esercizio dell'attività d'impresa, oltre allo scopo di lucro, anche una o più finalità di beneficio comune, funzionale a determinare un impatto responsabile, sostenibile e trasparente sulle persone, sull'ambiente e sulla società.

A contraddistinguere l'impresa cooperativa sono, infatti, elementi del tutto peculiari: la mutualità, che ne costituisce la missione fondante, ricollegandosi ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, e la democraticità, che ne informa il modello di governance.



La riforma del diritto societario operata dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) ha valorizzato sia l'elemento della democraticità, con riguardo ai principi della "porta aperta" (art. 2528 cod. civ.) e del voto per capita (art. 2538, comma 2, cod. civ.), sia quello della mutualità (art. 2511 cod. civ.).

L'art. 1, comma 464, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», disciplinando il principale vantaggio tributario della società cooperativa, cioè la detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, ha poi reso palese la fondamentale differenza tra le società cooperative e le altre imprese, perché solo le prime, accantonando nel patrimonio sociale risorse necessariamente sottratte al godimento dei soci, «si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione» (sentenza n. 93 del 2022), nell'ottica della mutualità esterna o di sistema, volta a sostenere la cooperazione nella sua globalità (sentenza n. 150 del 2022).

3.3.- Tuttavia, nonostante questi caratteri, che ne rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale, oggi il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, attestata dal tasso di crescita ormai da alcuni anni costantemente negativo, a dispetto di quello del totale delle imprese, che, escluso il periodo pandemico, è positivo: in sostanza, il modello cooperativo non sembra attirare più come forma di impresa.

Anche con riguardo al fatturato, la relazione al Parlamento sulla cooperazione per gli anni 2018-2021 segnala una consistente flessione del settore, iniziata già prima della ulteriore frenata registrata nel 2020 (Ministero delle imprese e del made in Italy, «Relazione sull'attività svolta in favore della cooperazione», anni 2018-2021, presentata il 30 dicembre 2022, pag. 9).

A determinare tale fenomeno, rilevato negli ultimi anni, concorrono senza dubbio plurimi fattori, ma tra questi riveste un ruolo anche l'assetto legislativo, nel quale, a fronte della perdita di peso dei vantaggi fiscali, sono state introdotte normative non particolarmente incentivanti per questa tipologia di impresa, come quelle per contrastare la nascita di "false cooperative" - quale l'abolizione della figura dell'amministratore unico di cooperativa - e quelle che hanno favorito la nascita di modelli di impresa "quasi concorrenti", prevedendo e disciplinando altre tipologie societarie, in particolare le società a responsabilità limitata semplificate e le società benefit in forma di società di capitali.

In questi termini, la legislazione stenta a favorire realmente l'«incremento» della cooperazione «con i mezzi più idonei» secondo il mandato dell'art. 45 Cost.

Proprio al rischio di un chilling effect fa, invero, riferimento l'ordinanza di rimessione nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale della norma censurata, laddove evidenzia che un «sistema così draconiano» - frutto, come si vedrà, della recente evoluzione legislativa - rischierebbe di determinare «un effetto di deterrenza rispetto all'esercizio di un'attività che non solo integra un diritto costituzionalmente garantito dei consociati (l'organizzazione dell'impresa), ma che assume anche una peculiare rilevanza sociale, come espresso dall'art. 45 della Costituzione e dalle ulteriori previsioni che [...] trovano realizzazione nella dimensione collettiva cooperativista (diritto al lavoro, sviluppo della personalità umana e della Società, tutela della piccola proprietà, tutela del credito e del risparmio, etc.)».

4.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato.

La misura censurata si inserisce nel ventaglio dei provvedimenti sanzionatori amministrativi che l'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002 individua come possibili effetti della vigilanza sugli enti cooperativi e si colloca al grado massimo di afflittività, determinando autoritativamente lo scioglimento dell'ente.

Anche a essa è quindi applicabile il «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito» (sentenza n. 266 del 2022).

4.1.- La valutazione di legittimità costituzionale si deve strutturare verificando, innanzitutto, la finalità perseguita dal legislatore, che appare, in astratto, legittima: la vigilanza cooperativa «è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici», come enuncia l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2002, e la disposizione censurata declina la previsione costituzionale degli «opportuni controlli» (art. 45, primo comma, Cost.) finalizzati ad assicurare che gli enti cooperativi mantengano sempre il carattere e le finalità della cooperazione.

Tuttavia, essa impone lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'art. 2545-septiesdecies cod. civ., con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, al verificarsi di qualsiasi condotta di inadempimento all'obbligo di consentire l'attività di vigilanza: è in questa prospettiva, in sostanza, che il rimettente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, rilevando che la mera sottrazione alla vigilanza, che di per sé non è indicativa della mancanza dei requisiti mutualistici, nella disposizione censurata viene irragionevolmente assimilata alla situazione, di ben diverso disvalore, dell'ente che risulti effettivamente privo degli stessi all'esito dei controlli eseguiti.



A tale argomento l'Avvocatura generale dello Stato oppone che la situazione di sottrazione all'attività di vigilanza costituirebbe per il legislatore «una presunzione iuris et de iure di mancanza dello scopo mutualistico», giustificando gli effetti previsti dalla disposizione censurata.

4.2.- Questa tesi non è condivisibile e rivela, in concreto, l'impossibilità di superare i test di connessione razionale e di necessità.

Posto che la disposizione censurata, al primo periodo, mantiene fermo «quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile», il quale sanziona penalmente i comportamenti dolosi di ostacolo all'attività di vigilanza, la misura dello scioglimento anticipa senza adeguata giustificazione la soppressione dell'ente cooperativo rispetto all'accertamento della mancanza dei requisiti mutualistici.

È bensì vero che alcune modalità di sottrazione, verosimilmente realizzate per evitare che l'attività di vigilanza disveli la reale mancanza dei requisiti mutualistici, potrebbero presentare una precisa valenza sintomatica di questa situazione.

Resta il fatto, però, che la condotta sanzionata risulta quanto mai ampia, ricomprendendo non solo le condotte attive e fraudolente ma anche quelle omissive e soltanto negligenti, dal significato molto meno univoco.

Inoltre, in base alle modalità impartite per lo svolgimento della vigilanza (risalenti nel tempo e oggi contenute nell'art. 8 dei due decreti del Ministro delle imprese e del made in Italy, entrambi in data 5 marzo 2025, aventi a oggetto le modalità di svolgimento e l'approvazione della modulistica relative, rispettivamente, alla revisione e alla ispezione straordinaria degli enti cooperativi), a integrare la condotta sanzionata è sufficiente, come del resto è avvenuto nella fattispecie alla base del giudizio *a quo*, la semplice mancata risposta alla comunicazione di avvio dell'attività di vigilanza e alla successiva diffida, entrambe inviate sulla casella PEC dell'ente sottoposto al controllo, senza che sia nemmeno necessario un accesso fisico dell'incaricato presso la sede sociale.

In tal modo, anche la condotta meramente omissiva e negligente del legale rappresentante nel monitorare la PEC, viene a risultare assimilata alla situazione sostanziale della mancanza dei requisiti mutualistici.

La disposizione censurata è quindi idonea a determinare lo scioglimento per atto d'autorità persino di cooperative che, ove sottoposte a revisione, risulterebbero in possesso dei requisiti mutualistici.

In quest'ottica, appare evidente che, decretando lo scioglimento dell'ente cooperativo che si sottrae all'attività di vigilanza, il legislatore abbia rinunciato a ricorrere ai *least restrictive means*, ovvero a strumenti più flessibili che sarebbero stati comunque in grado di dare attuazione in via coattiva alla funzione pubblica di controllo e di superare l'ostacolo ad essa frapposto.

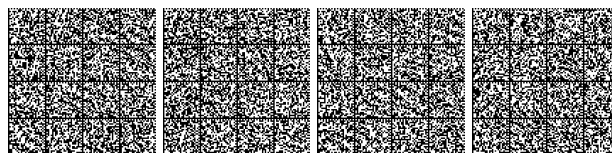
Nel quadro normativo precedente al d.lgs. n. 220 del 2002, la prassi amministrativa, in assenza di una disciplina di fonte primaria della condotta di sottrazione all'attività di vigilanza, aveva, del resto, seguito un approccio conservativo, applicando la meno grave sanzione della sottoposizione alla gestione commissariale, che determina la sostituzione dell'organo amministrativo con un commissario nominato dall'autorità di vigilanza.

Tra il 2012 e il 2018, inoltre, il legislatore aveva previsto che la suddetta condotta venisse colpita, anziché con lo scioglimento, con una sanzione amministrativa soltanto pecuniaria (in forza del comma 5-ter dell'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, nella formulazione in vigore fino al 31 dicembre 2017).

Infine, una conferma della possibilità di ricorrere a misure meno incisive, pur sempre adeguate a tutelare la legittima finalità perseguita, si rinviene nella vigente disciplina del settore delle imprese sociali, sottoposte al potere ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infatti, «[i]n caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva [...], il Ministero vigilante può nominare un commissario ad acta, anche nella persona del legale rappresentante dell'impresa sociale, che affianchi gli organi dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto», secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106».

4.3.- La disposizione censurata non supera neanche il test di proporzionalità in senso stretto, dato il particolare favor con cui invece la Costituzione, come si è descritto, valorizza il fenomeno cooperativo; al contrario del mandato costituzionale, la disposizione censurata rischia, in effetti, di favorire il chilling effect prefigurato dal rimettente.

Inoltre, non è dubitabile che la sanzione in questione, determinando la cessazione dell'attività dell'ente cooperativo, finisce per incidere pesantemente anche sulla sfera delle persone fisiche che lo compongono, sia interrompendo l'esercizio del diritto di svolgere attività di impresa in forma cooperativa e di fruire dei connessi servizi mutualistici, sia, nei casi in cui il socio presti attività lavorativa nella cooperativa, precludendogli la possibilità di esercitare il suo diritto al lavoro.



Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte stigmatizzato la grave incidenza che il diritto al lavoro della persona può subire proprio per effetto di una sanzione amministrativa di particolare rigore (sentenze n. 266 e n. 246 del 2022 e n. 68 del 2021, tutte relative alla revoca della patente di guida).

Pertanto, nonostante la condotta sanzionata sia riconducibile al solo legale rappresentante (in quanto è lui che si “sottrae”, non consentendo lo svolgimento dell’attività di vigilanza), gli effetti dello scioglimento si ripercuotono sull’intera compagine cooperativa, ovvero su tutti i soci.

La previsione automatica e rigida dello scioglimento dell’ente cooperativo determina, in altre parole, gravi conseguenze sui diritti fondamentali dei soci, i quali potrebbero persino ignorare l’avvio dell’attività di vigilanza e la mancata collaborazione prestata dal legale rappresentante; oltre che possibili rilevanti ripercussioni sugli altri stakeholders.

5.- Le considerazioni appena svolte conducono a ritenere fondate anche le censure che il Consiglio di Stato ha sollevato ravvisando nella misura dello scioglimento una sanzione caratterizzata da una sproporzione intrinseca, o cardinale, in quanto «automatica e non graduabile».

La giurisprudenza di questa Corte ha, infatti, ritenuto che «previsioni sanzionatorie rigide [...], che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un’adeguata giustificazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 266 del 2022 e n. 212 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2023).

Nella specie, l’unica risposta attualmente prevista a qualsiasi condotta di sottrazione è lo scioglimento dell’ente cooperativo, con conseguente devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici costituiti dalle associazioni nazionali di rappresentanza.

Tuttavia, all’interno della vasta gamma di condotte astrattamente ricomprese dalla disposizione è dato ravvisare un insieme di fatti concreti per i quali tale conseguenza risulta non adeguatamente correlata alla gravità dell’illecito commesso, potendo questo derivare da un comportamento meramente omissivo e non necessariamente doloso del legale rappresentante, in ipotesi rimasto inerte a fronte delle due comunicazioni formali inviate a mezzo PEC dal revisore alla cooperativa.

L’unica sanzione applicabile finisce quindi per omologare condotte sia attive e intenzionali, sia, soprattutto, omissive e soggettivamente soltanto colpose.

6.- Una volta riscontrata la fondatezza delle questioni, si deve considerare che una pronuncia meramente ablativa determinerebbe un «insostenibile vuoto di tutela» (*ex plurimis*, sentenza n. 46 del 2024), in contraddizione anche con la stessa previsione costituzionale che richiede la previsione di opportuni controlli affinché siano assicurati il carattere e le finalità delle imprese cooperative.

Risulterebbe, infatti, inefficace, a tali fini, la sola misura, enunciata nel primo periodo del censurato art. 12, comma 3, della cancellazione dell’ente, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall’albo nazionale degli enti cooperativi, che, peraltro, in realtà non è mai stato istituito.

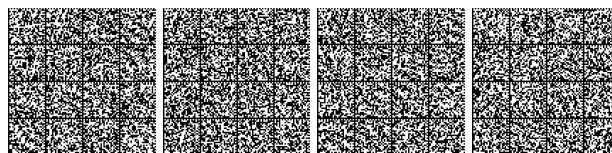
È quindi imprescindibile fare ricorso, per non lasciare priva di tutela l’esigenza di apprestare una sanzione alle condotte di sottrazione all’attività di vigilanza sugli enti cooperativi, a una pronuncia che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione.

Al riguardo, pare congrua la soluzione proposta dallo stesso Consiglio di Stato rimettente, volta a individuare la sanzione in quella della gestione commissariale di cui all’art. 2545-*sexiesdecies* cod. civ.: all’ultimo comma, questo prevede - a seguito della novella introdotta dall’art. 1, comma 936, lettera c), numero 3), della legge n. 205 del 2017 - che l’organo nominato dall’autorità pubblica si sostituisce a quelli dell’ente, anche «limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati».

Questa misura, per un verso, può dirsi pre-data, traendosi dal medesimo ambito della vigilanza sugli enti cooperativi; per altro verso, rappresenta il provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento, potendosi così ritenere mantenuta l’indicazione legislativa per un trattamento di rigore da riservare alle condotte di sottrazione ai controlli.

In ogni caso, la sostituzione dell’organo di amministrazione, nei termini indicati, consente lo svolgimento dell’attività di vigilanza, dal quale potrebbe emergere che l’ente debba comunque essere sciolto per atto dell’autorità, ricorrendo una delle fattispecie autonomamente considerate dall’art. 2545-*septiesdecies* cod. civ.; ma non si esclude che invece tale sostituzione permetta di accertare il genuino rispetto delle finalità mutualistiche.

Deve quindi essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all’attività di vigilanza «[s]i applica il provvedimento di scioglimento per atto dell’autorità ai sensi dell’articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell’articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l’attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio



decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina un commissario ai sensi dell'articolo 2545-sexiesdecies del codice civile, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati.

Tale soluzione si pone nell'orizzonte delle soluzioni «costituzionalmente adeguat[e]» (sentenza n. 40 del 2019), in quanto tratta da discipline già esistenti, che in ogni caso lascia però ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra - e in ipotesi più congrua - soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» qui considerati (sentenza n. 46 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza «[s]i applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies del codice civile e dell'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina un commissario ai sensi dell'articolo 2545-sexiesdecies del codice civile, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 117

Sentenza 23 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata - Violazione dei principi di eguaglianza e di proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

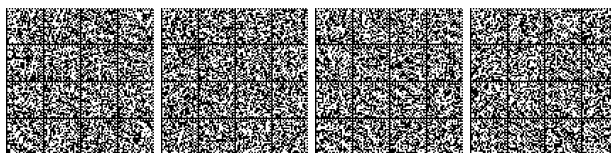
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Sassari, con ordinanza del 23 ottobre 2024, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 5 dicembre 2024 e dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, con ordinanza del 17 marzo 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 226 del registro ordinanze 2024, 2 e 57 del registro ordinanze 2025, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 50 dell'anno 2024 e numeri 4 e 15 dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 ottobre 2024, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Sassari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.



Il rimettente espone di dover giudicare, nelle forme del rito abbreviato, delle imputazioni per rapina impropria e per lesioni personali nei confronti di un soggetto che, dopo aver prelevato dagli espositori di un negozio un giubbotto del valore di 249,90 euro, si era dato alla fuga in bicicletta; inseguito e afferrato da un carabiniere fuori servizio, che si era immediatamente qualificato esibendo il tesserino, per divincolarsi lo stratonava, causandogli un trauma distorsivo a un dito della mano.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la questione sarebbe rilevante in quanto, sulla base delle risultanze probatorie, non vi sarebbero dubbi sulla qualificazione giuridica dei fatti contestati come rapina impropria e lesioni personali, rispettivamente aggravate ex art. 61, numero 10), cod. pen. ed ex artt. 585 e 576, primo comma, numero 5-bis), cod. pen., per aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale; sussisterebbe, inoltre, la circostanza aggravante della recidiva specifica quinquennale; nel giudizio di bilanciamento tra circostanze, tuttavia, secondo il rimettente, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. impedirebbe di ritenere prevalente la circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta da questa Corte con la sentenza n. 86 del 2024, applicabile alla fattispecie alla luce del valore modico del bene sottratto, dell'estemporaneità della condotta violenta, della modesta offesa all'integrità fisica e dell'assenza di profili organizzativi, con l'effetto ulteriore di determinare l'aumento di pena previsto dall'art. 81, quarto comma, cod. pen., per cui la pena in concreto irrogabile, pur contenuta entro il minimo edittale e con la diminuzione per il rito, non sarebbe inferiore a quattro anni, cinque mesi, dieci giorni di reclusione e alla multa di euro 824.

1.2.- Il giudice rimettente ritiene la questione non manifestamente infondata sulla base delle sentenze di questa Corte che hanno già dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione a specifiche circostanze attenuanti, tra cui in particolare la sentenza n. 143 del 2021, che ha eliso il divieto di prevalenza in rapporto alla circostanza della lieve entità del fatto introdotta con la sentenza n. 68 del 2012 per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione; analogamente, la disposizione censurata neutralizzerebbe la circostanza attenuante di cui alla sentenza n. 86 del 2024, ponendosi in contrasto con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., per la sproporzione della pena rispetto alla gravità del fatto e la sua inidoneità alla rieducazione del condannato, e con l'art. 3, primo comma, Cost., per l'irragionevolezza di un trattamento identico imposto a situazioni diverse.

Il divieto di prevalenza previsto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., inoltre, aggraverebbe il trattamento sanzionatorio anche in forza dell'art. 81, quarto comma, cod. pen., che prevede un ulteriore aumento di pena per i reati commessi da soggetti nei cui confronti sia stata applicata la recidiva reiterata, determinando anche in questo caso l'effetto di pene elevatissime e del tutto sproporzionate rispetto alla gravità del fatto commesso.

2.- Con ordinanza del 5 dicembre 2024, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non consente che la circostanza attenuante del fatto di lieve entità nel delitto di rapina impropria, introdotta dalla sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, possa essere ritenuta prevalente rispetto alla recidiva aggravata reiterata.

Il rimettente espone di dover giudicare, anch'egli nelle forme del rito abbreviato, dell'imputazione di rapina impropria per la sottrazione di magliette e di bermuda dal banco di esposizione di un negozio compiuta da un soggetto che, dandosi alla fuga, gridava alla commessa che lo inseguiva una minaccia di morte.

2.1.- In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* qualifica il fatto come di lieve entità alla luce degli indici individuati nella sentenza n. 86 del 2024, trattandosi di rapina impropria in cui non vi è stata violenza e la minaccia è consistita in un'unica frase pronunciata durante la fuga; sussisterebbero, inoltre, i presupposti per la recidiva reiterata e infraquinquennale, rispetto alla quale, tuttavia, l'attenuante della lieve entità non potrebbe essere ritenuta prevalente per il divieto imposto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., sicché non sarebbe irrogabile una pena inferiore al minimo edittale di cinque anni di reclusione, ridotti a tre anni e quattro mesi per il rito.

2.2.- Come il GUP del Tribunale di Sassari, il GUP del Tribunale di Cagliari ritiene la questione non manifestamente infondata sulla base dei precedenti di questa Corte relativi al divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., tra cui in particolare la sentenza n. 143 del 2021, evocando, tuttavia, come parametri, accanto agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost. anche l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto il divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. genererebbe un automatismo che paralizza la funzione costituzionalmente necessaria di riequilibrio della pena propria dell'attenuante, inficiando in questo modo anche il principio della proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto.

3.- Con ordinanza del 17 marzo 2025, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 311 cod. pen., applicabile in forza della sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, sulla recidiva aggravata ai sensi dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.



La Corte rimettente espone di doversi pronunciare sul ricorso promosso avverso un'ordinanza del Tribunale ordinario di Roma, quale giudice dell'esecuzione, che ha applicato a soggetto condannato per il delitto di rapina aggravata di cui all'art. 628, terzo comma, numeri 1) e 3-ter), cod. pen. e per il delitto di cui all'art. 493-ter cod. pen. l'attenuante introdotta dalla sentenza n. 86 del 2024, ma ha ritenuto di non poter procedere a una valutazione di prevalenza in quanto il giudice della cognizione aveva già riconosciuto la sussistenza della recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale. Con l'unico motivo di ricorso, il ricorrente ha eccepito, pertanto, l'illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen.

3.1.- La Corte di cassazione ritiene la questione rilevante poiché l'applicazione dell'aggravante di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. da parte del giudice di merito sarebbe vincolante, stante l'intangibilità del giudicato, e il riconoscimento della nuova attenuante rimarrebbe influente nel giudizio di bilanciamento, se non in termini di mera equivalenza, comportando una pena eccezionalmente severa per un fatto che il giudice dell'esecuzione motivatamente ritiene di lieve entità.

3.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, anche la Corte di cassazione richiama nel dettaglio i precedenti di questa Corte sull'art. 69, quarto comma, cod. pen., ritenendo che la *ratio* decidendi della sentenza n. 143 del 2021 dovrebbe valere anche nel caso di specie, atteso che il divieto imposto dalla norma censurata impedirebbe l'operatività della "valvola di sicurezza" introdotta con la sentenza n. 86 del 2024, in violazione dei parametri evocati.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in nessuno degli indicati giudizi, né si sono costituiti gli imputati.

Considerato in diritto

1.- Con le tre ordinanze indicate in epigrafe, i Giudici dell'udienza preliminare dei Tribunali di Sassari e di Cagliari e la Corte di cassazione, prima sezione penale, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con la sentenza di questa Corte n. 86 del 2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Tutti i rimettenti ritengono che la disposizione censurata violi gli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., per la sproporzione della pena rispetto alla gravità del fatto e per la sua inidoneità alla rieducazione del condannato; il GUP del Tribunale di Sassari e la Corte di cassazione denunciano altresì la violazione dell'art. 27, primo comma, Cost., dal momento che la disposizione censurata renderebbe impossibile l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio; il GUP del Tribunale di Cagliari e la Corte di cassazione lamentano anche la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto l'automatismo cui il giudice è soggetto determinerebbe la sproporzione della pena rispetto all'offensività del fatto.

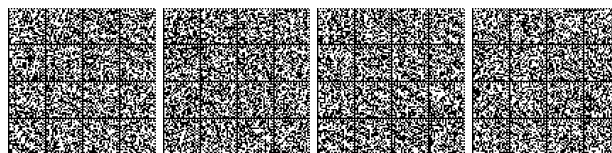
Quanto alla non manifesta infondatezza, tutte le ordinanze di remissione, sulla premessa che i reati oggetto di contestazione nei relativi giudizi devono ritenersi di lieve entità, richiamano la giurisprudenza di questa Corte in ordine al divieto di prevalenza di alcune attenuanti sulla recidiva aggravata (art. 99, quarto comma, cod. pen.), previsto dal quarto comma dell'art. 69 cod. pen., e segnatamente la sentenza n. 143 del 2021, in cui tale divieto è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in relazione alla circostanza della lieve entità del fatto introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 per il sequestro di persona a scopo di estorsione, e sostengono che il divieto di prevalenza dell'analoga attenuante di cui alla sentenza n. 86 del 2024 per il reato di rapina renderebbe la pena sproporzionata alla gravità del fatto e inidonea alla rieducazione.

2.- Le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche o analoghe, sicché i relativi giudizi devono essere riuniti per essere definiti con un'unica sentenza.

3.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.

3.1.- Costituisce affermazione risalente nella giurisprudenza di questa Corte quella che il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di valutare il fatto in tutta la sua ampiezza, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto solo di quelle che aggravano la quantità delicti, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono (sentenza n. 38 del 1985; da ultimo, sentenza n. 56 del 2025).

Le deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato in via generale dall'art. 69 cod. pen., sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ma non possono determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale (ancora, sentenza n. 56 del 2025).



L'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella definizione della politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato, non equivale infatti ad arbitrio (tra le molte, sentenze n. 46 del 2024, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021). Le disposizioni che costituiscono espressione di tale discrezionalità, e segnatamente quelle che determinano il trattamento sanzionatorio, in quanto destinate a incidere sulla libertà personale dei loro destinatari, sono suscettibili di controllo da parte di questa Corte per gli eventuali vizi di manifesta irragionevolezza o di violazione del principio di proporzionalità (sentenza n. 74 del 2025). E ciò vale anche per il concorso tra circostanze, il cui regime influisce certamente sulla determinazione della pena in concreto.

3.2.- Sulla base di questi principi, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. è stato oggetto di numerose pronunce di illegittimità costituzionale parziale, che hanno colpito il divieto di prevalenza di varie circostanze attenuanti, specificamente individuate, sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

L'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti è stata rinvenuta in relazione a circostanze attenuanti riconducibili essenzialmente a tre rationes: circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva (sentenze n. 188, n. 141 e n. 94 del 2023, n. 143 del 2021, n. 205 del 2017, n. 105 e n. 106 del 2014, n. 251 del 2012), circostanze inerenti alla persona del colpevole (sentenze n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020) e circostanze attinenti alla collaborazione del reo post delictum (sentenze n. 56 del 2025, n. 201 del 2023 e n. 74 del 2016).

4.- Le odierne questioni attengono alla prima delle ragioni indicate, in quanto il divieto di prevalenza opera in relazione all'attenuante della lieve entità del fatto introdotta con la sentenza n. 86 del 2024 per il reato di rapina, propria e impropria.

4.1.- Con tale sentenza, infatti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., per il delitto di rapina impropria - e, in via consequenziale, del primo comma dello stesso articolo, per il reato di rapina propria -, «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Sulla scia delle precedenti pronunce in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 68 del 2012), cosiddetto sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022) ed estorsione (sentenza n. 120 del 2023), l'attenuante della lieve entità del fatto è stata ritenuta necessaria per la rapina, in entrambe le sue forme, in quanto “valvola di sicurezza” rispetto a una fattispecie tipica assoggettata a un minimo edittale particolarmente elevato e caratterizzata dalla ampia latitudine oggettiva, dunque suscettibile di applicazione a condotte marcatamente dissimili sul piano del disvalore (da ultimo, sentenza n. 83 del 2025). Tali condotte finiscono per comprendere anche comportamenti occasionali di minimo impatto personale, volti a conseguire un lucro modesto e tali da recare alla vittima un pregiudizio esiguo.

L'impossibilità per il giudice di qualificare il fatto-reato come di lieve entità è stata ritenuta, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto al reato di estorsione, che già prevedeva l'attenuante della lieve entità per effetto della sentenza n. 120 del 2023, e con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., per la sproporzione del trattamento rispetto alla gravità del fatto e l'incapacità di adeguarsi al suo concreto disvalore, in contrasto con i principi di individualizzazione e di finalità rieducativa della pena.

4.2.- Nelle precedenti pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in rapporto ad attenuanti che attengono alla dimensione offensiva del fatto la ragione dell'illegittimità costituzionale è stata individuata nella centralità del fatto oggettivo rispetto alla qualità soggettiva del colpevole, nella prospettiva di un “diritto penale del fatto”, dovendosi escludere che aspetti relativi alla maggiore colpevolezza o pericolosità dell'agente possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli nel giudizio di comparazione prevalenti rispetto al fatto oggettivo (sentenze n. 56 del 2025; nello stesso senso, sentenza n. 141 del 2023).

4.3.- Con la sentenza n. 143 del 2021, puntualmente richiamata dai rimettenti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione all'attenuante comune della tenuità del fatto risultante dalla sentenza n. 68 del 2012 per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione. Si è osservato in quella occasione che l'attenuante inerisce marcatamente al piano dell'offensività, mentre la recidiva reiterata, riflettendo i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità e operando su un piano strettamente soggettivo, non può assumere nel processo di individualizzazione della pena un rilievo comparativamente prevalente rispetto al fatto oggettivo (in senso analogo, già sentenze n. 205 del 2017 e n. 251 del 2012).

Si è ritenuto, pertanto, che l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella misura in cui impedisce in modo assoluto al giudice di ritenere prevalente la diminuzione della tenuità del fatto quando concorre con l'aggravante della recidiva reiterata, frustra gli effetti che l'attenuante mira a determinare e ne compromette la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio, in violazione degli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.



4.4.- Il divieto di prevalenza dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. si espone ai medesimi vizi in relazione all'attenuante della tenuità del fatto introdotta con la sentenza n. 86 del 2024.

Anche rispetto a questa attenuante, la norma censurata vanifica irragionevolmente la funzione di "valvola di sicurezza" che è alla radice dell'addizione operata da questa Corte nei termini sopra richiamati. Impedisce, inoltre, al giudice di applicare una sanzione diversa per situazioni diverse sul piano dell'offensività della condotta, determinando una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. anche sotto il profilo del principio di eguaglianza.

A fronte di una fattispecie astratta, come già detto, connotata da intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente l'attenuante contraddice, inoltre, il principio di individualizzazione della pena (art. 27, primo comma, Cost.), che richiede di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, e il principio di finalità rieducativa della pena, che deve orientare sia le scelte del legislatore nella individuazione del trattamento sanzionatorio, sia le decisioni dei giudici che determinano la pena da irrogare in concreto (sentenza n. 86 del 2024).

Il divieto inderogabile di prevalenza dell'attenuante in esame non è, dunque, compatibile neppure con il principio di proporzionalità della pena, idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost., che implica «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 185 del 2015)» (sentenza n. 143 del 2021).

5.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte in relazione al delitto di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

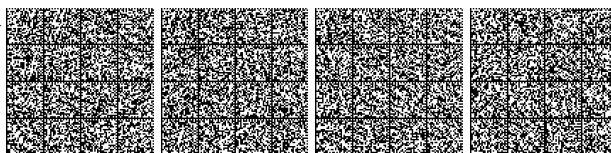
Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 118

Sentenza 23 giugno - 21 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori - Tutela del lavoratore - Previsione che l'ammontare delle indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità - Violazione del principio di eguaglianza, del principio della tutela del lavoro, dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali in materia di equo indennizzo - Illegittimità costituzionale parziale - Auspicio di un intervento legislativo.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra A. O. e H. srl con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2025.

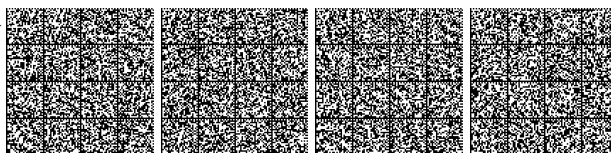
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 dicembre 2024, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui detta i criteri di determinazione delle indennità risarcitorie nel caso di licenziamenti illegittimi, adottati da datori di lavoro che non raggiungano i requisiti



dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento)(statuto dei lavoratori), in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea (CSE), adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere stato adito da una ex dipendente di una società di capitali (H. srl) per ottenere, in via principale, l'accertamento dell'illegittimità del licenziamento intimatole per insussistenza del fatto materiale contestato, con conseguente reintegrazione della stessa e risarcimento del danno ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015; in via subordinata, l'accertamento dell'illegittimità del licenziamento, in quanto intimato in violazione dell'art. 7 statuto lavoratori e, per l'effetto, la condanna della società al pagamento di un'indennità non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, in applicazione dell'art. 4 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015.

Il rimettente ricorda, inoltre, che la società resistente, costituitasi tardivamente in giudizio, ha chiesto il rigetto delle domande e ha opposto l'inapplicabilità, nella specie, degli artt. 3, comma 2, e 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, essendo queste ultime disposizioni inerenti solo a datori di lavoro che raggiungono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge n. 300 del 1970 (e cioè che non occupino più di quindici dipendenti presso un'unità produttiva o nell'ambito di un comune e che comunque non occupino più di sessanta dipendenti), laddove la società in questione ha avuto alle proprie dipendenze al massimo quattordici lavoratori, come risulta dal certificato camerale.

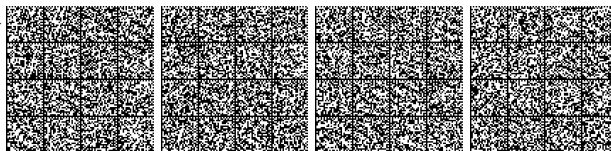
Nell'ordinanza di rimessione è, infine, precisato che risulta incontestato, anzitutto, che la ricorrente è stata assunta dalla società convenuta con contratto a tempo indeterminato a far data dal 1° aprile 2015 ed è stata licenziata per giusta causa il 30 settembre 2021, senza essere mai stata destinataria, nei sei anni di lavoro, di alcun provvedimento disciplinare scritto e senza aver ricevuto la lettera di contestazione prima dell'irrogazione della sanzione espulsiva. Si rileva, inoltre, che il datore di lavoro (la H. srl) è una società di capitali che si occupa, dal 1991, di manutenzione ordinaria e straordinaria di macchine e apparecchi per il trattamento della carta nei centri di elaborazione dati e nell'industria, con un capitale sociale di 590.000 euro e un fatturato di circa 3.931.947 euro per l'anno 2022 e di 4.730.253 euro per l'anno 2023.

1.2.- Tanto premesso, il Tribunale di Livorno solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui prevede che, nel caso di licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro che non raggiungano i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori, l'ammontare delle indennità risarcitorie stabilite dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del decreto legislativo in esame sia dimezzato e non possa comunque superare il limite massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

Tale previsione si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 3, commi primo e secondo, Cost., in quanto determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti di datori di lavoro/imprese con più di quindici occupati - che, a seconda della gravità del vizio dell'atto espulsivo, potrebbero fruire della tutela reintegratoria insieme a quella indennitaria, ovvero della sola tutela monetaria, quantificabile però fino alla rilevante misura di trentasei mensilità - e lavoratori dipendenti di datori di lavoro/imprese "sottosoglia" che, invece, oltre a vedersi sempre preclusa la tutela reale, sarebbero destinatari di una tutela indennitaria costretta in una forbice ridottissima, da tre a sei mensilità, tale da non consentire al giudice di distinguere la tutela in funzione del vizio, anche importante, che inficia l'atto espulsivo. Un simile diverso trattamento, in quanto collegato all'esclusivo criterio delle dimensioni occupazionali del datore di lavoro, dipenderebbe, peraltro, da un elemento esterno al rapporto di lavoro, per giunta non più idoneo, di per sé, a rivelare la forza economica del datore.

Nel prevedere il dimezzamento dell'indennità risarcitoria e il tetto massimo delle sei mensilità, la norma censurata finirebbe, inoltre, per trattare in modo sostanzialmente eguale anche i dipendenti di datori di lavoro sottosoglia, disegnando una tutela standardizzata e tanto ridotta da risultare incapace di confrontarsi con ipotesi connotate, quanto al vizio attinente al licenziamento, anche in termini molto diversi, senza consentire quindi una personalizzazione del risarcimento in relazione alle circostanze del caso di specie, né garantirne l'adeguatezza e congruità oltre che il ruolo deterrente.

L'art. 9, comma 1, del citato decreto legislativo sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto l'assenza di un indennizzo adeguato a fronte di licenziamenti illegittimi recherebbe danno alla libertà e alla dignità umana anche nella piccola impresa e non solo in quella di grandi dimensioni.



Risulterebbe, poi, violato l'art. 4, primo comma, Cost., là dove impone di rimuovere gli ostacoli alla stabilità dell'occupazione tra i quali rileva, «in modo preponderante», la previsione di una sanzione con efficacia dissuasiva a fronte di provvedimenti espulsivi illegittimi, nonché l'art. 35, primo comma, Cost., che prescrive la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, rendendo necessaria l'esistenza di una ragione giustificatrice alla base del recesso.

Infine, la disposizione censurata sarebbe lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 CSE, in quanto violerebbe il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, «ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione» e ad una tutela indennitaria «che abbia un'idonea forza compensativa di quanto il lavoratore ha perso a causa del licenziamento illegittimo e dissuasiva nei confronti del datore di lavoro artefice dell'atto espulsivo viziato».

1.2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma di non poter definire il giudizio pendente dinanzi a sé indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevate nei termini sopra indicati.

Posto che il licenziamento, pur inficiato da illegittimità molto gravi, non sarebbe nullo, la tutela applicabile sarebbe quella individuata dall'art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, cui corrisponde, nel regime delineato dal d.lgs. n. 23 del 2015, la tutela reintegratoria prevista dall'art. 3, comma 2. Tuttavia, il rimettente rileva che tale tutela risulta erroneamente evocata, dato che è provato che la società/datrice di lavoro non ha mai avuto più di 14 dipendenti. Pertanto, il Tribunale si dichiara tenuto ad applicare la tutela che la legge prevede a fronte del vizio in concreto riscontrato, come chiarito a più riprese dalla Corte di cassazione (di cui vengono citati alcuni arresti). Dal momento che il licenziamento per cui è causa sarebbe affetto dal vizio procedimentale dell'omessa contestazione con violazione dell'art. 7 della legge n. 300 del 1970, dal mancato assolvimento dell'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, nonché dall'insussistenza del fatto, il rimettente, a fronte dell'assenza del requisito dimensionale, assume di dover applicare il combinato disposto degli artt. 3 e 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, che, oltre a prevedere il dimezzamento della tutela indennitaria rispetto a quella stabilita nel caso di licenziamenti nelle imprese sopra soglia, ne fissa il limite massimo in sei mensilità: «ciò che conferma la rilevanza della questione di legittimità costituzionale».

Neppure sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, pure sollecitata dalla parte ricorrente, in quanto l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 sarebbe estremamente chiaro nella sua portata letterale, prevedendo, in maniera inequivocabile, che l'indennità parametrata a quella di cui agli artt. 3, comma 1, e 4, comma 1, del medesimo decreto legislativo (per quanto qui interessa) sia dimezzata e, comunque, non superi in alcun caso il limite delle sei mensilità.

In conclusione, il rimettente - nel ribadire che l'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità, da un lato, e il solo richiamo al criterio anacronistico del numero dei dipendenti, dall'altro, configurerebbero una normativa primaria costituzionalmente illegittima - sottolinea come questa Corte, già nella sentenza n. 183 del 2022, abbia accertato tale vizio, pur dichiarando l'inammissibilità delle questioni allora sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in considerazione del rischio di uno sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore, a causa delle plurime possibilità esistenti nella scelta delle soluzioni normative elaborabili per fronteggiare il vulnus evidenziato.

Nonostante tale affermazione, il rimettente ricorda anche come la stessa sentenza n. 183 del 2022 abbia non solo messo in rilievo che l'apprezzamento discrezionale del legislatore è comunque «vincolato al rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto» ma, conclusivamente, abbia anche affermato di non poter «esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte».

Su tali premesse, il rimettente ritiene che l'orizzonte temporale che questa Corte ha inteso dare al legislatore per eliminare il vulnus riscontrato sia già esaurito, considerato che l'inerzia di quest'ultimo si era protratta, alla data dell'adozione dell'ordinanza di remissione, per ben più di due anni, e che la disciplina censurata si applica alla «quasi totalità delle imprese nazionali» - come emerge dagli ultimi dati resi disponibili dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nell'Annuario 2023 - e alla «gran parte dei lavoratori», «di talché l'urgenza di provvedere risulta francamente non ulteriormente procrastinabile».

Pertanto, il rimettente chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità», con la «conseguente spettanza della tutela indennitaria di cui agli artt. 3, co. 1, 4, co. 1 e 6, co. 1 a seconda della fattispecie concreta anche nel caso di datore di lavoro c.d. sottosoglia».



2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 sia dichiarata inammissibile.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, poiché si lamenta l'irrisorietà della determinazione dell'indennità, si rimetterebbe a questa Corte «la possibile rideterminazione in diversa misura di quanto previsto dal legislatore nell'esercizio del proprio potere discrezionale». Posto che quest'ultima non può intervenire nelle ipotesi in cui si tratti di scegliere tra più opzioni normative, tutte ugualmente conformi a Costituzione, perché, così facendo, interferirebbe nella sfera della discrezionalità del legislatore, anche ove dovesse ritenere fondata la questione, «la presenza di diverse possibili opzioni normative non consentirebbe alla stessa di colmare il vuoto normativo determinato da una eventuale pronuncia di illegittimità» costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato puntualizza di non ignorare il precedente rappresentato dalla sentenza n. 183 del 2022, nella quale il legislatore è stato invitato a compiere una nuova valutazione sulla «scelta dei mezzi più congrui per conseguire un fine costituzionalmente necessario, nel contesto di “una normativa di importanza essenziale” (sentenza n. 150 del 2020), per la sua connessione con i diritti che riguardano la persona del lavoratore, scelta che proietta i suoi effetti sul sistema economico complessivamente inteso». Tuttavia, rileva che, nella medesima decisione, questa Corte ha evidenziato che «la materia di cui si discute, “frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie”».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, non potrebbe dirsi sussistente quell'ulteriore «protrarsi dell'inerzia legislativa» al quale questa Corte ha subordinato la possibilità di un proprio intervento sulla materia in esame, «ove nuovamente investita». Pur non risultando, allo stato, iniziative legislative di carattere parlamentare, l'interveniente ricorda che, nelle more, è stata promossa una iniziativa referendaria, ai sensi dell'art. 75 Cost., tendente all'integrale abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, che avrebbe indotto il legislatore ad attendere l'esito della suddetta iniziativa referendaria.

In definitiva, la questione di legittimità costituzionale in esame sarebbe, dunque, inammissibile, per le medesime ragioni già compiutamente indicate nella richiamata sentenza n. 183 del 2022. Peraltro, la scelta del legislatore di attendere l'esito dell'iniziativa referendaria in corso, prima di esercitare la sua discrezionalità in una materia così delicata quale quella in esame, escluderebbe la stessa configurabilità di una inerzia protrattasi nel tempo, tale da giustificare un ipotetico intervento caducatorio sulla normativa attualmente vigente.

3.- In applicazione dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità ha depositato una opinione, in qualità di amicus curiae, ammessa con decreto presidenziale del 20 maggio 2025.

Nell'aderire agli argomenti svolti nell'ordinanza, l'associazione ricorda come, al fine di rimediare al vulnus accertato nella sentenza n. 183 del 2022, si fossero ipotizzati, in dottrina, già due possibili tipi di intervento: il primo, corrispondente a quello indicato dall'odierno rimettente, volto a far venir meno sia il dimezzamento della misura delle indennità previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, sia il limite massimo di sei mensilità; il secondo volto a far venir meno solo il limite massimo delle sei mensilità, cosicché, conservandosi la regola del dimezzamento dell'indennizzo, si sarebbe potuta assicurare una tutela fissata entro un divario ragionevole e tale da consentire al giudice di modulare in modo adeguato la sua entità, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, tenendo conto di vari criteri, fra cui, in un ruolo preponderante, le dimensioni dell'attività economica del datore di lavoro.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Livorno, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (n. 240 reg. ord. 2024), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE.

1.1.- Il rimettente ritiene che tale disposizione, nel determinare l'indennizzo risarcitorio per i licenziamenti illegittimi intimati da un datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che non raggiunga i requisiti occupazionali stabiliti dall'ottavo comma dell'art. 18 statuto lavoratori (e cioè che non occupi più di quindici lavoratori presso un'unità produttiva o nell'ambito di un comune e che comunque non occupi più di sessanta dipendenti), finisca per configurare



una misura non idonea a garantire il necessario equilibrio tra la possibilità di prevedere una tutela solo di tipo risarcitorio-monetario e la necessità che tale indennizzo risulti adeguato a riparare il pregiudizio sofferto nel caso concreto, così mantenendo un ruolo deterrente. Tale effetto si produrrebbe, in specie, là dove il citato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, delimita l'indennizzo, sia disponendo il dimezzamento delle somme stabilite dai precedenti artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo decreto legislativo, sia imponendo un tetto massimo insuperabile fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

In tal modo, la disposizione censurata sarebbe lesiva dell'art. 3, commi primo e secondo, Cost., in quanto finirebbe per disegnare una tutela standardizzata e inadeguata a coprire fattispecie di licenziamento connotate da vizi di differente gravità, trattando in modo sostanzialmente eguale anche situazioni concrete molto diverse, senza consentire la «personalizzazione» del risarcimento in relazione alle circostanze del caso di specie, né garantirne l'adeguatezza e la congruità oltre che la funzione deterrente. La medesima violazione è contestata anche sotto l'ulteriore profilo del trattamento irragionevolmente diverso di situazioni simili: da un lato, quella dei dipendenti di datori di lavoro con più di quindici occupati, i quali, ove colpiti da licenziamento illegittimo, dispongono di una tutela graduata a seconda della gravità del vizio; dall'altro, quella dei dipendenti di un datore di lavoro con meno di quindici occupati, che invece, quando risultino anch'essi vittime di provvedimento espulsivo illegittimo, possono usufruire di una tutela indennitaria costretta in una forbice ridottissima, da tre a sei mensilità. Quest'ultima impedirebbe al giudice di calibrare il risarcimento in funzione della gravità del vizio che inficia il licenziamento, e ciò in applicazione di un criterio - quello delle dimensioni occupazionali del datore di lavoro - riferito a un profilo esterno al rapporto di lavoro, peraltro non più idoneo, di per sé, a rivelare la reale forza economica del datore medesimo.

Per le stesse ragioni sarebbe anche violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 CSE - cui questa Corte ha ormai più volte riconosciuto l'attitudine «a valere come parametro interposto ex art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 7 del 2024) - essendo lesa il diritto dei lavoratori, licenziati senza un valido motivo, a un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione. Sarebbero, di conseguenza, violate anche la dignità e libertà del lavoratore che costituiscono un limite all'iniziativa economica privata ex art. 41, secondo comma, Cost. Sarebbero lesi, infine, gli artt. 4 e 35 Cost., i quali, imponendo di tutelare il lavoro in tutte le sue forme, prescriverebbero un congruo indennizzo, anche per dissuadere il datore di lavoro dall'adottare licenziamenti illegittimi.

1.2.- Sebbene le censure siano formulate in riferimento a parametri diversi, esse presentano un nucleo comune unitario che si svela nella identità o, comunque, nella reciproca implicazione degli argomenti svolti a loro sostegno e induce a esaminarle come profili di un'unica questione.

Quest'ultima può sintetizzarsi nell'asserita irragionevole limitazione della tutela indennitaria - prevista per i licenziamenti illegittimi intimati dai datori di lavoro «sottosoglia» - lesiva del diritto del lavoratore a un indennizzo adeguato a difenderne dignità e libertà. Per rimuovere l'offesa ai suddetti beni presidiati dai parametri evocati, il rimettente chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale sia della previsione del dimezzamento delle indennità di cui agli artt. 3, comma 1, 4, comma 1 e 6, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, sia del limite massimo delle sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

2.- La questione è fondata in riferimento a tutti i parametri indicati, limitatamente, tuttavia, alla previsione in base alla quale l'ammontare delle indennità risarcitorie di cui agli artt. 3, comma 1, 4, comma 1 e 6, comma 1, «non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

2.1.- Fin da tempo risalente, questa Corte ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost. e alla configurazione ivi tratteggiata del diritto al lavoro quale «fondamentale diritto di libertà della persona umana» (sentenza n. 45 del 1965), tale da imporre al legislatore di circondare di «doverose garanzie» per il lavoratore e «di opportuni temperamenti» (ancora sentenza n. 45 del 1965) il recesso del datore di lavoro, garantendo così il diritto del lavoratore «a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991).

A tutela di tale diritto, fino al 2012, era stata riconosciuta in maniera generalizzata la tutela reintegratoria, sebbene solo nel caso di licenziamenti illegittimi intimati in presenza dei requisiti occupazionali di cui ai commi ottavo e nono dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Successivamente, nell'ambito di radicali riforme del regime dei licenziamenti, il raggio applicativo della tutela in discorso è stato progressivamente ridotto. Il ridimensionamento di quest'ultima è avvenuto per effetto dapprima dell'art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e poi del d.lgs. n. 23 del 2015, che l'ha circoscritta a ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro, facendo invece assumere portata generale alla tutela indennitario-monetaria.



Tale mutamento di impostazione dei modelli di tutela del lavoro, in relazione ai licenziamenti illegittimi, riflette scelte che - come questa Corte ha più volte ricordato - sono rimesse alla discrezionalità del legislatore, «in rapporto ovviamente alla situazione economica generale» (sentenza n. 194 del 1970), considerato che «quello della tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile (vedi sentenza n. 46 del 2000)» (sentenza n. 7 del 2024). Non a caso l'obbligatorietà di una simile tutela è stata esclusa dalla legge - senza che ciò configurasse una violazione della Costituzione - nell'ipotesi di licenziamenti illegittimi da parte di un datore di lavoro/impresa che non raggiungesse i requisiti occupazionali indicati dall'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori, in specie in considerazione della natura fiduciaria del rapporto di lavoro nell'ambito delle descritte realtà organizzative e della necessità di evitare le tensioni che l'esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare, oltre che dell'opportunità di non gravarle di oneri eccessivi (sentenze n. 2 del 1986, n. 152 e n. 189 del 1975).

Proprio con riferimento al d.lgs. n. 23 del 2015, questa Corte ha ritenuto compatibile con la Carta fondamentale una tutela meramente monetaria, purché improntata ai canoni di effettività e di adeguatezza, rilevando che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., «terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore», non impone «un determinato regime di tutela» (sentenza n. 194 del 2018). In altri termini, il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela contro i licenziamenti illegittimi anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), a condizione, tuttavia, che tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza e muova dalla considerazione che il licenziamento illegittimo, ancorché «idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito» (sentenza n. 194 del 2018).

In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria deve essere configurata in modo tale da consentire al giudice di modularla alla luce di una molteplicità di fattori (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti) al fine di soddisfare l'«esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, [...] imposta dal principio di eguaglianza» (ancora sentenza n. 194 del 2018).

Pertanto, con la pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha affermato che «[l]a previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere - e sono, nell'esperienza concreta - diverse», in violazione, quindi, del principio di eguaglianza.

Pur nel riconoscimento dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore, la predeterminazione dell'indennità risarcitoria deve tendere, con ragionevole approssimazione, ma sempre nel rispetto del dettato costituzionale, a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Non può, pertanto, discostarsene in misura apprezzabile, come può avvenire quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme (sentenza n. 150 del 2020).

2.2.- Tali indicazioni inerenti alla ragionevolezza e adeguatezza della tutela indennitaria si impongono anche per i licenziamenti intimati dai «datori di lavoro di più piccole dimensioni» (sentenza n. 183 del 2022), in quanto caratterizzati da requisiti occupazionali più ridotti rispetto a quelli contemplati dai citati commi ottavo e nono dell'art. 18 statuto lavoratori.

L'assunto conserva significato pur a fronte delle modifiche di sistema apportate dal d.lgs. n. 23 del 2015.

È vero che quest'ultimo, da un lato, ha fortemente circoscritto lo spazio di operatività della tutela reintegratoria piena - rendendola applicabile, in specifici e tassativi casi, senza alcuna distinzione riferita ai requisiti occupazionali - e, dall'altro, ha generalizzato la tutela indennitaria anche per i datori di lavoro di maggiori dimensioni.

Tuttavia, ai fini della selezione della disciplina dei licenziamenti, e in linea di continuità con il passato (sentenza n. 44 del 2024), è stata comunque confermata la rilevanza della dimensione dell'impresa, in termini di numero di lavoratori occupati, anche con riguardo alla determinazione dell'indennità risarcitoria.

In particolare, proprio per il caso in cui il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali più volte ricordati, l'art. 9, comma 1, del citato decreto legislativo, censurato dal giudice rimettente, per un verso, ha escluso la tutela reintegratoria attenuata prevista per i casi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, comma 2); per altro verso, ha stabilito che «è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti nei casi di licenziamento: (a) senza giustificato motivo o giusta causa (per il quale l'art. 3, comma 1, prevede un importo di «misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità»); (b) inficiato da vizi formali o procedurali (in conseguenza del quale l'art. 4, comma 1, consente di conseguire un importo di «misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità»); (c) al quale segua l'offerta



di conciliazione e l'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore illegittimamente licenziato (ipotesi per la quale l'art. 6, comma 1, contempla un «ammontare pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a tre e non superiore a ventisette mensilità»).

2.2.1.- Questa Corte, nella sentenza n. 183 del 2022, si è già pronunciata su tali previsioni, ravvisandovi la sussistenza di un *vulnus* agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE.

La lesione dei richiamati parametri costituzionali (che sono gli stessi oggi evocati dal Tribunale di Livorno) si è, infatti, rinvenuta in ragione dell'«esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità» («tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità», in riferimento a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015), poiché essa «vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza», alla luce di «tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte», concorrendo a configurare il licenziamento come *extrema ratio*.

Pertanto, si è anche osservato che «il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge» trova la sua principale (se non esclusiva) giustificazione nel numero ridotto dei dipendenti che non rispecchia più, isolatamente considerato, l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie «in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi», in cui «al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari».

E ancora si è sottolineato che «[i]l limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza».

In definitiva, si è concluso che un simile sistema «non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi».

A tale *vulnus*, tuttavia, questa Corte ha ritenuto allora di non poter porre rimedio, giacché le argomentazioni addotte dal rimettente prefiguravano «una vasta gamma di alternative» volte a ridisegnare il regime speciale previsto per i datori di lavoro di piccole dimensioni, a partire dalla stessa individuazione dei criteri di identificazione di questi ultimi.

Si era, pertanto, segnalata la necessità che la materia, «frutto di interventi normativi stratificati», fosse «rivista in termini complessivi», ben potendo il legislatore «tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano». Tuttavia, si era, comunque, affermato che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e, ove la questione fosse stata nuovamente sollevata, questa Corte sarebbe stata indotta a «provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte».

2.2.2.- Il Tribunale di Livorno ripropone all'attenzione di questa Corte i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in riferimento ai medesimi parametri esaminati nella sentenza n. 183 del 2022, in considerazione del quadro normativo immutato a distanza di più di due anni dalla citata pronuncia e della circostanza che la disciplina *sub iudice* - di cui si era accertata la non compatibilità con i richiamati parametri costituzionali - si applica, come emerge dai dati ISTAT (Annuario 2023), alla «quasi totalità delle imprese nazionali» e quindi alla «gran parte dei lavoratori».

Il rimettente denuncia l'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità risarcitoria, effetto della contestuale previsione del dimezzamento degli importi indicati agli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del citato d.lgs. n. 23 del 2015, «in uno con la previsione di un tetto massimo [...] limitato («sei mensilità»)), tale da non consentire di soddisfare i criteri di personalizzazione, adeguatezza e congruità del risarcimento, e di garantirne la funzione deterrente. Chiede pertanto che venga eliminato tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro con un numero limitato di dipendenti, in vista della riesplorazione della tutela indennitaria «ordinaria» e del potere discrezionale del giudice di determinarne l'ammontare alla luce dei vari criteri. Tra questi, quello del numero dei dipendenti occupati costituisce sicuramente il primo, ma non l'unico, dovendo essere considerato insieme alle dimensioni dell'impresa, oltre che all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro e al comportamento e alle condizioni delle parti.

Ciò sul presupposto che la richiamata tutela indennitaria speciale non possa trovare giustificazione solo nel numero limitato dei dipendenti, non essendo più tale criterio, isolatamente considerato, sufficiente a rivelare, sempre e comunque, la minore forza economica del medesimo datore. Si tratta di una prospettiva allineata non solo alla normativa euro-



pea anche risalente - (raccomandazione CE 2003/361 della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese; di recente, direttiva delegata (UE) 2023/2775 della Commissione, del 17 ottobre 2023, che modifica la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli adeguamenti dei criteri dimensionali per le microimprese e le imprese o i gruppi di piccole, medie e grandi dimensioni) -, ma anche alla normativa interna, pur relativa ad altri ambiti (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, recante «Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80»; più di recente, art. 2 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155»).

Il rimettente, in altri termini, ravvisa la *reductio ad legitimitatem* non già - come era accaduto nel caso oggetto della sentenza n. 183 del 2022 - in interventi sostitutivi, atti a incidere sui criteri di individuazione del datore di lavoro "piccolo" (cioè dotato di una ridotta forza economica), in assenza di utili punti di riferimento normativo, bensì nel mero annullamento della disciplina speciale stabilita dalla norma censurata per i licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti. L'obiettivo, in sostanza, è quello di eliminare la rigidità e la tendenziale uniformità nella determinazione dell'indennità risarcitoria, già dimezzata rispetto a quella ordinariamente prevista, quale che sia il vizio che affligge il licenziamento.

2.2.3.- Il tempo trascorso e, soprattutto, la formulazione dell'odierna questione - che non mira a un intervento altamente manipolativo, volto a ridisegnare la tutela speciale per i datori di lavoro sotto soglia in assenza di punti di riferimento univoci, ma solo a eliminare la significativa delimitazione dell'indennità risarcitoria - impongono a questa Corte di pronunciarsi, dichiarando il già accertato *vulnus* ai principi costituzionali.

Tale *vulnus*, tuttavia, non si ravvisa nella previsione del dimezzamento degli importi delle indennità previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015, modulabili all'interno di una forbice, diversamente individuata in relazione a ciascun tipo di vizio, ma sempre sufficientemente ampia e flessibile, perché compresa fra un minimo e un massimo, tra i quali c'è un ampio divario. Così delineato, infatti, il meccanismo del dimezzamento è comunque tale da non impedire al giudice di tener conto della specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, e di fare applicazione dei criteri indicati da questa Corte, fra i quali quello delle dimensioni dell'attività economica del datore di lavoro svolge un ruolo certamente rilevante, ma senz'altro non esclusivo, «nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco» (sentenza n. 150 del 2020), inerenti, da un lato, alla tutela del lavoratore contro licenziamenti ingiustificati, dall'altro, all'esigenza di non gravare di costi eccessivi i piccoli datori di lavoro.

Quel che confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria «personalizzazione del danno subito dal lavoratore» (sentenza n. 194 del 2018), è piuttosto l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità.

Tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro - che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento con riguardo ai datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti, per effetto del medesimo art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 - delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo (ad esempio, da tre a sei mensilità nel caso dei licenziamenti illegittimi di cui all'art. 3, comma 1, del citato decreto legislativo) da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata. Ma una siffatta liquidazione è stata già ritenuta da questa Corte inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell'esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito (sentenza n. 150 del 2020).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

Resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla presente pronuncia, nel rispetto del principio, qui affermato, secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali possono essere il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale, richiamata in precedenza (punto 2.2.2.).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250118

N. 119

Sentenza 23 giugno - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni - Accertamento dei redditi prodotti all'estero - Necessità di corredare l'istanza con la certificazione dell'autorità consolare competente - Esclusione in caso si tratti di residenti in Italia e che già lo fossero nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, di uguaglianza, ragionevolezza e di accesso alla tutela giurisdizionale, nonché disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 79, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di Y. J., con ordinanza del 13 settembre 2024, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 settembre 2024, iscritta al n. 187 reg. ord. del 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «(Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Testo A)», nella parte in cui, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per la verifica dei redditi prodotti all'estero, richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che l'istanza di ammissione sia corredata con la certificazione dell'autorità consolare, anche quando si tratti di persone residenti in Italia e che già lo fossero nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale.

1.1.- Il giudice *a quo*, che è chiamato a giudicare con rito direttissimo Y. J., nato in Gambia, residente in provincia di Firenze, imputato di furto aggravato, riferisce di dover decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presentata in data 3 agosto 2023.

Riferisce ancora che l'imputato, incensurato, senza fissa dimora, ha dichiarato nell'istanza di essere unico componente della propria famiglia, di non avere percepito alcun reddito nell'ultimo anno, di non possedere beni mobili e immobili in Italia e nel Paese d'origine, ma non ha corredo l'istanza con la certificazione dell'autorità consolare, neppure deducendo l'impossibilità di presentare la richiesta di rilascio della stessa certificazione.

Pertanto, l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

1.2.- Evidenzia il rimettente di avere già investito questa Corte (con ordinanza iscritta al n. 153 reg. ord. del 2023), nel medesimo giudizio *a quo*, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, che reca una disciplina differenziata dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con riferimento all'attestazione dei redditi prodotti all'estero.

In particolare, e per quanto ancora di interesse, la citata disposizione è stata oggetto di censura, «in ulteriore subordine», nella parte in cui si applica anche a coloro i quali «siano e fossero già residenti in Italia nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale». Con la sentenza n. 110 del 2024, questa Corte ha dichiarato inammissibili le citate questioni per mancanza di chiarezza delle argomentazioni a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

1.3.- Il giudice *a quo* ritiene sussista ancora la necessità dello scrutinio di merito delle suddette questioni e perciò le ripropone, precisando che il dubbio investe l'art. 79, comma 2, nella parte in cui si applica anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che siano residenti in Italia e già lo fossero nell'anno di riferimento per l'individuazione del reddito rilevante ai fini dell'ammissione al beneficio.

Posto che l'imputato risulta residente anagraficamente in Italia quanto meno dal 12 aprile 2017, permarrebbe, sempre secondo il giudice *a quo*, la rilevanza delle questioni ai fini della decisione sull'istanza di ammissione al beneficio, essendo la disposizione censurata l'unico ostacolo all'accoglimento della stessa.

1.4.- Il rimettente prosegue argomentando la non manifesta infondatezza delle questioni, previa disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di patrocinio a spese dello Stato nel processo penale.

1.4.1.- È richiamata innanzitutto la sentenza n. 101 del 2012 di questa Corte, che ha individuato la *ratio* della disposizione censurata nella difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, diversamente da quanto avviene con riguardo al cittadino italiano, rientrando tale verifica tra i poteri del giudice, ai sensi dell'art. 96 t.u. spese di giustizia.



Nella stessa pronuncia si è sottolineato che la legge prende in considerazione l'eventualità che l'interessato all'ammissione al beneficio versi in situazione di «fattuale impossibilità» di produrre la certificazione consolare e per tale ipotesi ha previsto che debba essere prodotta, sempre a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva (art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia).

1.4.2.- Il rimettente richiama quindi la sentenza n. 157 del 2021 di questa Corte, in cui si è ribadito che la disciplina sul patrocinio a spese dello Stato attua il disposto dell'art. 24, terzo comma, Cost., che impone al legislatore di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, ed è strumentale a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa, espressamente qualificato inviolabile dall'art. 24 Cost.

Ciò avviene con particolare pregnanza nel processo penale, nel quale è giustificata una più intensa protezione del diritto di difesa dei non abbienti, giacché il processo penale è frutto di un'azione dell'organo pubblico che viene «subita» dal soggetto che aspira al beneficio e ha, come posta in gioco, il bene supremo della libertà personale.

L'ammissione al beneficio per l'indagato o l'imputato è subordinata esclusivamente alla condizione reddituale (è citata la sentenza n. 223 del 2022 di questa Corte).

Osserva ancora il giudice *a quo*, che la Corte europea dei diritti dell'uomo afferma che il diritto dell'accusato, sancito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio - se non ha i mezzi per retribuire un difensore e quando lo esigono gli interessi della giustizia - è uno degli elementi del giusto processo nel settore penale (è richiamata la sentenza 1° ottobre 2009, Tsonyo Tsonev contro Bulgaria).

Rimarrebbe dunque acquisito, secondo il rimettente, che il diritto di difesa, quale diritto inviolabile, riconosciuto all'essere umano in quanto tale, non può tollerare distinzioni basate sul sesso, sulla razza, sulla religione e neppure «sul mero dato della cittadinanza», sicché la norma censurata, che invece differenzia in base al criterio della cittadinanza la disciplina di accesso al beneficio, produrrebbe una irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani ovvero europei e cittadini extraeuropei residenti in Italia.

1.5.- Peraltro, prosegue il giudice *a quo*, la sentenza n. 110 del 2024 di questa Corte avrebbe ribadito la ragionevolezza del differente trattamento, in considerazione delle peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quelle del cittadino, in particolare con riguardo alla situazione reddituale e al relativo accertamento, affermando che la certificazione consolare è funzionale all'effettività del controllo delle dichiarazioni rese dalla persona che invoca il beneficio, poiché l'autorità consolare dello Stato di appartenenza è in grado di svolgere accertamenti non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni di quello Stato.

La citata pronuncia avrebbe anche ribadito che la mancata presentazione della certificazione consolare non comporta automaticamente l'inammissibilità dell'istanza, poiché l'interessato può dimostrare l'impossibilità di produrre tale documentazione - da intendersi come impossibilità non assoluta ma relativa - e così limitarsi a produrre la dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia.

1.6.- Esclusa l'incompatibilità «in via generale» dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia con gli artt. 3 e 24 Cost., residuerebbe il dubbio riguardo alla richiesta del certificato consolare ai cittadini extracomunitari che siano residenti in Italia e che già lo fossero nel corso dell'anno al quale occorre fare riferimento per valutare il rispetto del requisito reddituale.

1.6.1.- La *ratio* dell'adempimento ulteriore, individuato nella possibilità/probabilità che il cittadino extracomunitario abbia prodotto un reddito nel proprio Paese d'origine e nella difficoltà di accertamento in capo alle autorità italiane, perderebbe di significato nella situazione descritta, essendo remota la possibilità che il cittadino extracomunitario, vivendo in Italia, abbia maturato un reddito all'estero nell'anno di riferimento. Più verosimilmente costui potrebbe avere prodotto reddito in Italia, in tal caso le autorità italiane disporrebbero degli stessi poteri di accertamento di cui dispongono nei confronti dei cittadini italiani.

Il giudice *a quo* ritiene, infatti, che il radicamento del cittadino extracomunitario nel territorio italiano arriverebbe a «recidere, in ottica presuntiva, il suo ipotetico collegamento con il proprio Paese di provenienza (collegamento su cui si fonda la presunzione «contraria» che innerva la disciplina dell'art. 79, comma 2)».

In astratto sarebbe possibile che il cittadino extracomunitario, pur vivendo in Italia, abbia maturato un reddito da capitale o da fabbricato all'estero, ma si tratterebbe di possibilità statisticamente poco significativa - tenuto conto che «spesso è proprio lo stato di indigenza ad indurre le persone ad emigrare» (è citata ancora la sentenza n. 157 del 2021) - e comunque, questa eventualità può ricorrere anche con riguardo ai cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea, senza che le autorità italiane abbiano maggiori strumenti di verifica.



Nella situazione descritta, pertanto, non sarebbero ravvisabili le peculiarità che, in base alla sentenza n. 110 del 2024, contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino italiano, avuto riguardo all'accertamento dei redditi prodotti all'estero.

1.6.2.- La violazione del principio di uguaglianza si apprezzerrebbe ancora più chiaramente considerando la diversità di disciplina applicabile tra una persona nata e cresciuta all'estero, che risiede in Italia e abbia conseguito la cittadinanza italiana, e una persona nata e cresciuta all'estero, che risiede in Italia ma non abbia conseguito la cittadinanza italiana. Se l'imputato nel processo principale avesse conseguito la cittadinanza italiana, le autorità del nostro Paese non disporrebbero di poteri di accertamento maggiori riguardo agli eventuali redditi che egli avesse prodotto all'estero, tuttavia l'imputato sarebbe agevolato ai fini della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, perché non dovrebbe presentare la certificazione consolare.

In conclusione, la richiesta della documentazione consolare farebbe perno su un dato - la titolarità della cittadinanza italiana - che non è significativo in relazione ai poteri di accertamento dei redditi prodotti da cittadini di Paesi extra UE che siano residenti in Italia.

1.7.- Il rimettente è consapevole che l'omessa presentazione della certificazione consolare non comporta automaticamente l'inammissibilità dell'istanza, per effetto del disposto di cui all'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, e che l'art. 79, comma 3, del medesimo testo unico assegna al giudice ampi poteri di sollecitazione e di accertamento; nondimeno, ove si ravvisi una ingiustificata disparità di trattamento, la possibilità di limitarne le conseguenze non può essere dirimente, essendo la disparità in quanto tale a dover essere eliminata.

Lo stesso rimettente esclude, infine, di poter addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, stante la chiarezza e univocità del dato testuale.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.- La difesa dello Stato richiama la sentenza n. 110 del 2024 di questa Corte, che ha dichiarato inammissibili le questioni analoghe alle odierne per insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

A parere dell'Avvocatura le questioni riproposte sarebbero inammissibili perché non emendate dai vizi riscontrati.

Nella precedente ordinanza di rimessione il giudice *a quo* aveva fatto riferimento al cittadino straniero residente nel territorio italiano «già nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale», mentre nell'ordinanza odierna indica il cittadino straniero già residente in Italia «nell'anno di riferimento per l'individuazione del reddito rilevante ai fini dell'istanza».

La modifica sarebbe priva di portata sostanziale e, in ogni caso, sarebbero rimasti inalterati gli ulteriori vizi rilevati, non essendo mutata la situazione processuale e stante il mancato raggiungimento di una soglia argomentativa minima, sufficientemente chiara e non contraddittoria atta a superarli.

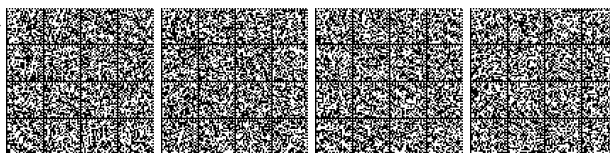
2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate alla luce della citata sentenza n. 110 del 2024 (in particolare, punti 6 e 7 del Considerato in diritto) e delle numerose altre pronunce in tema di patrocinio a spese dello Stato, che hanno esaminato la norma censurata (sono citate le sentenze n. 228 del 2023 e n. 157 del 2021 di questa Corte).

2.2.1.- La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato alla disciplina processuale, nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità con il solo limite della non manifesta irragionevolezza (sono citate le sentenze n. 80 e n. 47 del 2020, n. 97 del 2019, n. 81 del 2017 e l'ordinanza n. 3 del 2020).

Con la sentenza n. 237 del 2015 questa Corte ha fornito importanti elementi sistematici relativi all'istituto in esame, evidenziando la summa divisio tra processo penale e altre tipologie di giudizio.

Con la sentenza n. 47 del 2020 è stato chiarito che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzie del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenere la spesa in materia di giustizia, e in questa prospettiva si spiega che nei giudizi diversi da quello penale è prevista una disciplina più rigorosa, a partire dal disposto dell'art. 74 t.u. spese di giustizia, che esige, per il riconoscimento del beneficio, la non manifesta infondatezza delle ragioni di chi agisce o resiste e, specularmente è prevista la revoca del beneficio qualora risulti che l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave.

Con la sentenza n. 228 del 2023, richiamata dalla sentenza n. 110 del 2024, questa Corte ha ulteriormente chiarito che «è proprio per rafforzare l'interesse a un accertamento del requisito reddituale che la norma censurata [art. 79, comma 2] non si limita a richiedere ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dichiarazioni sostitutive di certificazione dei redditi prodotti all'estero, diversamente da quanto dispone il comma 1 dell'art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002 per i cittadini italiani e per quelli di paesi appartenenti all'Unione europea. È, infatti, a tutela della effettività del controllo che il legislatore, facendo perno sul principio di leale collaborazione fra autorità appartenenti a diversi



Stati, affida il compito di asseverare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante a un ufficio, qual è quello consolare, per il quale è ben possibile svolgere congrui accertamenti, non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni dello Stato di appartenenza. La soluzione legislativa, dunque, potenzia la tutela dell'interesse a una verifica concreta delle condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e, al contempo, consente a tali soggetti di rivolgersi ad amministrazioni che si trovano nel territorio italiano. In tal modo, l'interessato non deve corredare l'istanza con plurime certificazioni, eventualmente di contenuto solo negativo, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente, previo assolvimento degli oneri prescritti a garanzia della loro autenticità».

2.3.- L'Avvocatura generale dello Stato richiama infine l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia che consente all'interessato, qualora impossibilitato a produrre la certificazione consolare, di allegare all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

La norma censurata risulterebbe, dunque, pienamente legittima, potendo il cittadino extracomunitario presentare la dichiarazione sostitutiva di certificazione per dimostrare la propria situazione reddituale, nel caso di impossibilità di produrre la certificazione consolare.

Il supporto documentale aggiuntivo si giustificerebbe per le ragioni evidenziate dalla sentenza n. 110 del 2024, che sarebbero pregnanti anche quando venga in considerazione la posizione del cittadino extracomunitario residente nel territorio italiano, posto che la necessità di raggiungere un'adeguata verifica della sussistenza delle condizioni reddituali per l'accesso al beneficio non appare scalfita dalla presenza fisica dell'interessato in Italia, né dalle considerazioni di carattere presuntivo del rimettente a proposito del venir meno del collegamento con il paese di provenienza per effetto del radicamento nel territorio italiano.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo e terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per la verifica dei redditi prodotti all'estero richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che l'istanza di ammissione sia corredata con la certificazione dell'autorità consolare, anche quando si tratti di persone residenti in Italia già nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale.

1.1.- Il giudice *a quo* deve decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presentata da Y. J., nato in Gambia, residente in provincia di Firenze, imputato di furto aggravato.

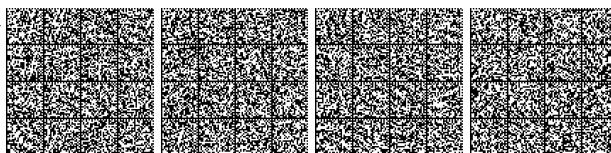
Nell'istanza, presentata in data 3 agosto 2023, l'imputato ha dichiarato di essere unico componente della propria famiglia, di non avere percepito alcun reddito nell'ultimo anno, di non possedere beni mobili e immobili in Italia e nel Paese d'origine.

L'istanza non risulta corredata con la certificazione dell'autorità consolare richiesta dall'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia e l'imputato, ai fini dell'applicazione dell'art. 94, comma 2, del medesimo testo unico, non ha dedotto l'impossibilità di presentare la richiesta di rilascio dell'indicata certificazione. Ne segue che l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

1.2.- Nella medesima situazione processuale, lo stesso giudice aveva già sollevato, «in ulteriore subordine», analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui impone la produzione della certificazione consolare anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che «siano e fossero già residenti in Italia nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale» (ordinanza iscritta al n. 153 reg. ord. del 2023).

Con la sentenza n. 110 del 2024, questa Corte ha dichiarato inammissibili le indicate questioni per mancanza di chiarezza delle argomentazioni a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

1.3.- Il giudice *a quo* ripropone le questioni, assumendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia nella parte in cui si applica anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che siano residenti in Italia al momento della presentazione dell'istanza e già lo fossero nell'anno di riferimento per l'individuazione del reddito rilevante ai fini dell'istanza.



La previsione ivi contenuta costituirebbe l'unico ostacolo all'ammissione dell'imputato al patrocinio a spese dello Stato, essendo costui residente in Italia dal 2017, sicché le questioni sarebbero ancora rilevanti ai fini della decisione sull'ammissione al beneficio.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta la violazione del principio di uguaglianza e, per il suo tramite, del diritto di difesa, evidenziando che la *ratio* del trattamento differenziato previsto dalla norma censurata - enucleata dalla giurisprudenza costituzionale nella difficoltà di accertamento dei redditi prodotti all'estero dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea - non sarebbe utilmente invocabile per giustificare l'aggravio procedimentale nel caso in esame.

La permanenza protratta nel territorio nazionale, come avvenuto nel caso in esame, farebbe presumere che sia stato reciso il collegamento con lo Stato di provenienza, sul quale poggia la presunzione, sottesa alla norma censurata, che ivi siano prodotti redditi.

Sarebbe remota, poi, la possibilità che l'istante, vivendo in Italia, abbia maturato un reddito da lavoro all'estero, mentre l'astratta possibilità ch'egli abbia maturato un reddito da capitale o da fabbricato all'estero sarebbe statisticamente ininfluenza, tenuto conto che spesso è proprio lo stato di indigenza a indurre le persone a emigrare, come anche questa Corte non ha mancato di osservare (sentenza n. 157 del 2021).

In ogni caso, anche i cittadini italiani o di altri Stati dell'Unione europea che chiedano di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato potrebbero avere prodotto redditi all'estero e le autorità italiane non disporrebbero, nei loro confronti, di poteri di accertamento maggiori di quanti ne abbiano rispetto alla posizione del cittadino italiano o di Stato non appartenente all'Unione europea.

2.- Preliminarmente si deve esaminare l'eccezione di inammissibilità delle questioni, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo l'interveniente, non sarebbero superate le ragioni di inammissibilità delle analoghe questioni già sollevate dal medesimo Tribunale e rilevate da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2024.

Il rimettente si sarebbe infatti limitato ad apportare modifiche formali al quesito, senza emendare gli ulteriori vizi.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

2.1.1.- Per costante giurisprudenza costituzionale, il giudice *a quo* è abilitato a sollevare ulteriormente la medesima questione nello stesso giudizio quando questa Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, ciò in quanto in detti casi la riproposizione non si pone in contrasto con l'art. 137 Cost., che vieta l'impugnazione delle decisioni di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2024 e n. 247 del 2022). La riproposizione è condizionata, come è ovvio, alla rimozione del vizio che aveva impedito l'esame del merito della questione.

2.1.2.- Nel caso in oggetto risultano emendati i vizi motivazionali rilevati da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2024.

Il giudice *a quo* ha premesso di dover provvedere sull'istanza di ammissione dell'imputato al patrocinio a spese dello Stato, in base alla medesima, incompleta, documentazione, di cui già disponeva al momento del precedente atto di promovimento.

Lo stesso giudice ha quindi chiarito che il riferimento, operato nel quesito allora formulato, alla residenza in Italia del cittadino extracomunitario già nell'anno per il quale fosse maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, era strumentale all'individuazione del periodo che rileva ai fini dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. E, in effetti, l'art. 76 t.u. spese di giustizia, che reca la disciplina delle condizioni per l'ammissione, al comma 1 dispone che: «[p]uò essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 12.838,01».

Si comprende che nella prospettazione delle questioni non riveste significato il fatto che l'imputato, in quanto privo di lavoro e senza fonti di reddito in Italia, non avesse maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi: ciò che conta è che egli fosse residente in Italia nel 2022, anno di riferimento del reddito rilevante ai fini dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presentata nell'agosto del 2023.

La condizione che, in tesi del rimettente, dovrebbe esentare l'imputato dalla presentazione della certificazione consolare è costituita dalla residenza in Italia, a far tempo dall'anno che precede quello in cui viene formulata l'istanza di ammissione al beneficio.

2.2.- Le questioni sono tuttora rilevanti.

Il giudice *a quo* - che deve fare comunque applicazione della disposizione censurata (*ex plurimis* e da ultimo, sentenze n. 164 e n. 125 del 2024) - ha evidenziato che l'imputato potrebbe essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato soltanto in esito all'accoglimento delle questioni. In tal caso, in quanto residente in Italia al momento dell'istanza



e già nell'anno di riferimento per l'individuazione del requisito reddituale, egli non sarebbe tenuto a produrre la certificazione consolare sulla dichiarata assenza di redditi prodotti all'estero, né la documentazione sostitutiva prevista dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia per l'ipotesi di impossibilità di produrre la certificazione consolare (nella specie peraltro neppure dedotta).

3.- Le questioni sono dunque ammissibili, ma nel merito non fondate.

3.1.- In premessa va richiamata la disciplina contenuta nel t.u. spese di giustizia, che garantisce il diritto fondamentale di difesa alla persona non abbiente nel processo penale.

L'art. 74, comma 1, del testo unico assicura tale difesa al cittadino non abbiente e il successivo art. 90 garantisce lo stesso trattamento allo straniero, residente o non in Italia, anche quando irregolarmente presente, e all'apolide residente in Italia.

La condizione di "non abbienza" è l'unico requisito richiesto per la difesa a spese dello Stato nel processo penale, diversamente da quanto avviene negli altri giudizi, in cui è necessario anche il vaglio della non manifesta infondatezza delle ragioni per agire o resistere.

L'art. 76 t.u. spese di giustizia stabilisce che può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore all'importo di euro 12.838,01. In caso di convivenza con il coniuge o altri familiari, si considerano anche i redditi conseguiti da costoro nel medesimo periodo. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti da IRPEF o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, ovvero a imposta sostitutiva.

L'art. 79 t.u. spese di giustizia disciplina l'istanza di ammissione al patrocinio, con regole improntate alla semplificazione. Il comma 1 dispone che l'istanza è redatta in carta semplice e, a pena di inammissibilità, deve contenere: «a) la richiesta di ammissione al patrocinio e l'indicazione del processo cui si riferisce, se già pendente; b) le generalità dell'interessato e dei componenti la famiglia anagrafica, unitamente ai rispettivi codici fiscali; c) una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, lettera o), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'articolo 76; d) l'impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell'anno precedente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o della eventuale precedente comunicazione di variazione».

Il comma 2, oggetto delle odierne questioni, dispone che, per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto ivi indicato.

Il comma 3 stabilisce che gli interessati, se il giudice procedente o il consiglio dell'ordine degli avvocati competente a provvedere in via anticipata lo richiedono, sono tenuti, a pena di inammissibilità dell'istanza, a produrre la documentazione necessaria ad accertare la veridicità di quanto ivi indicato.

3.2.- In sintesi, la dichiarazione sostitutiva prevista dall'art. 79, comma 1, t.u. spese di giustizia è sufficiente all'ammissione al beneficio del cittadino italiano o di Stati appartenenti all'Unione europea, salvo che il giudice procedente richieda ulteriore documentazione per accertare la veridicità di quanto indicato nell'autocertificazione. In tale caso, la mancata produzione della documentazione richiesta determina l'inammissibilità dell'istanza.

L'ulteriore documentazione - sub specie della certificazione consolare - è, invece, richiesta, a pena di inammissibilità dell'istanza, al cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea per i redditi prodotti all'estero.

L'inammissibilità non segue peraltro automaticamente alla mancata presentazione della documentazione: l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia dispone infatti che, se è impossibile produrre la suddetta documentazione, è consentita la produzione di una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato.

4.- Il regime differenziato previsto dal censurato art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia è già stato ritenuto non irragionevole da questa Corte, che ne ha individuato la *ratio* nella difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea (sentenze n. 110 del 2024, n. 228 del 2023, n. 157 del 2021 e n. 101 del 2012), con l'ulteriore precisazione che il sistema configurato dal legislatore, che fa perno sull'autorità consolare, oltre a potenziare la verifica del requisito reddituale, agevola anche l'interessato, il quale non è costretto a corredare l'istanza con plurime certificazioni, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente (sentenza n. 228 del 2023).

4.1.- Nella più volte richiamata sentenza n. 110 del 2024, questa Corte, sollecitata dall'odierno rimettente, ha ribadito tale *ratio*, facendo riferimento a precedenti anche risalenti (sentenza n. 219 del 1995, a sua volta richiamata dalla sentenza n. 228 del 2023), per concludere che la certificazione consolare è funzionale a rendere effettivo e non virtuale



il controllo delle dichiarazioni rese dalla persona che invoca il beneficio. L'autorità consolare dello Stato di appartenenza, infatti, è in grado di svolgere accertamenti non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni dello Stato di appartenenza e in questo modo, all'interno di una cornice necessariamente ispirata alla leale collaborazione, l'autorità consolare può conoscere la reale consistenza del patrimonio del cittadino di quello Stato.

5.- Nel quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, le odierne questioni si risolvono nella domanda se la *ratio* che sorregge la previsione dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia come individuata dalla giurisprudenza di questa Corte, sia invocabile anche a fronte della residenza pluriennale in Italia del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

La risposta è affermativa.

5.1.- Il criterio della cittadinanza, che in generale non è funzionale all'accertamento del reddito della persona residente in Italia e perciò iscritta all'anagrafe tributaria, risulta coerente nel contesto della disciplina del patrocinio a spese dello Stato, nel quale la stessa nozione di reddito rilevante ai fini del requisito della "non abbenza" non coincide con quella di reddito fiscale.

Come chiarito da tempo da questa Corte (sentenze n. 382 del 1995 e n. 144 del 1992; ordinanze n. 153 del 2016 e n. 386 del 1998), ai fini della "non abbenza" occorre, infatti, tenere conto dei redditi non assoggettati a imposta (perché non rientranti nella base imponibile o perché esenti), dei redditi da attività illecite, dei redditi per i quali è stata elusa l'imposizione fiscale, e, più in generale, di tutte le risorse di cui il soggetto che aspira al beneficio possa disporre, compresi gli aiuti economici (significativi e non saltuari) in qualsiasi forma a lui prestati da familiari o terzi.

5.2.- Se, dunque, il reddito in ipotesi realizzato in Italia dal cittadino extracomunitario - che comunque è tenuto a dichiarare, ricorrendone i presupposti di legge - può ritenersi verificabile con gli stessi strumenti utilizzabili per il cittadino italiano o di Stato appartenente all'Unione, non altrettanto è a dirsi per il reddito prodotto all'estero, ossia nello Stato di provenienza o in altri Stati pure non appartenenti all'Unione europea. Rispetto a tale eventuale reddito le amministrazioni dello Stato di provenienza sono le uniche in grado di verificare, in tempi rapidi, l'esistenza e la consistenza di risorse economiche dei propri cittadini, seppure non più residenti in loco.

5.3.- Ecco allora che, nella prospettiva del bilanciamento tra la garanzia del diritto inviolabile di difesa e la necessità di assicurare effettività al controllo della condizione di "non abbenza", quale requisito di accesso alla difesa penale a spese dello Stato, il ruolo certatorio dell'autorità consolare rimane centrale anche quando il cittadino extracomunitario risieda in Italia.

La verifica della situazione reddituale è, a sua volta, decisiva per evitare che il riconoscimento del diritto di difesa dei non abbienti si risolva in un'eccessiva compressione dell'interesse alla corretta allocazione delle risorse statali (sentenza n. 228 del 2023, n. 157 del 2021 e n. 47 del 2020).

6.- In senso contrario non rilevano gli ulteriori argomenti prospettati dal rimettente a supporto della censura di disparità di trattamento.

6.1.- La disciplina del patrocinio a spese dello Stato non è strutturata in funzione degli accertamenti fiscali e si limita a prevedere strumenti che garantiscano la veridicità di quanto dichiarato dalla persona che chiede di essere ammessa al beneficio. L'onere posto a carico dell'istante - attenuato dalla sentenza n. 157 del 2021 per il profilo della impossibilità (relativa) di produrre la documentazione richiesta - è circoscritto alla certificazione della condizione di "non abbenza", poiché la garanzia del patrocinio deve essere assicurata in tempi brevi e sarebbe incompatibile con controlli e indagini di una qualche durata sull'effettivo reddito dell'istante.

7.- Ulteriormente il rimettente assume che, se l'imputato nel processo principale avesse conseguito la cittadinanza italiana, le autorità italiane non disporrebbero di poteri di accertamento maggiori riguardo agli eventuali redditi che avesse prodotto all'estero, tuttavia egli sarebbe agevolato ai fini della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, perché non dovrebbe presentare la certificazione consolare.

L'argomento è palesemente irrilevante ai fini della comparazione istituita dal rimettente tra cittadino extracomunitario residente o non in Italia, là dove, all'interno di detta comparazione, non è sostenibile la tesi secondo cui la residenza protratta in Italia reciderebbe in termini probabilistici - e nella specie avrebbe reciso - il legame del cittadino extracomunitario con lo Stato d'origine.

Come appena ribadito, il requisito della "non abbenza" non può essere presunto e riguarda la condizione economica complessiva della persona, comprendente qualsiasi risorsa, non soltanto i redditi da lavoro, che di regola vengono prodotti nel luogo in cui si vive.

8.- In conclusione, devono dichiararsi non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, in riferimento ai parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250119

N. 120

Sentenza 25 giugno - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Assegno per il nucleo familiare - Cause ostative al riconoscimento della prestazione - Convivenza more uxorio tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto al coniuge o alla persona unita civilmente - Non fondatezza della questione.

Previdenza - Assegno per il nucleo familiare - Cause ostative al riconoscimento della prestazione - Convivenza more uxorio tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato - Omessa previsione - Denunciata violazione della finalità costituzionale di assicurare a soggetti in stato di bisogno il sostegno del beneficio - Non fondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797 (Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari), promosso dalla Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Q. M. Y., titolare della ditta Mercatino Calzature e Borse di Q. M. Y., con ordinanza del 20 settembre 2024, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Samuela Pischedda e Mauro Sferrazza per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 settembre 2024, la Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797 (Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari), «nella parte in cui non prevede tra le cause ostative al riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare la situazione di convivenza more uxorio tra il datore di lavoro ed il lavoratore subordinato», per violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, stabilisce che, per i lavoratori dipendenti e gli altri soggetti ivi indicati, gli assegni familiari e gli altri trattamenti di famiglia «cessano di essere corrisposti e sono sostituiti, ove ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni del presente articolo, dall'assegno per il nucleo familiare» (ANF). Il successivo comma 3 rinvia poi alle norme contenute nel testo unico sugli assegni familiari, per quanto non previsto dallo stesso art. 2 del d.l. n. 69 del 1988, come convertito.

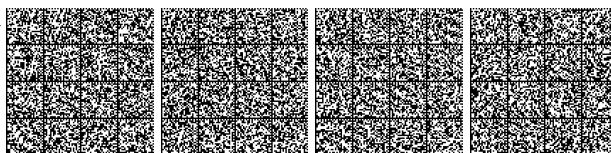
Il censurato art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 dispone che «[g]li assegni familiari non spettano: a) al coniuge del datore di lavoro; b) ai parenti ed agli affini non oltre il terzo grado del datore di lavoro che siano con lui conviventi [...]».

2.- La vicenda trae origine da un ricorso in opposizione proposto dal titolare di un'impresa individuale contro un avviso di addebito emesso dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) in relazione alla contribuzione dovuta per il periodo aprile 2010-dicembre 2016 ed oggetto di «conguaglio» (ritenuto indebito) con gli assegni per il nucleo familiare. Tali assegni erano stati riconosciuti in relazione alla posizione di una lavoratrice subordinata, sua convivente more uxorio, risultando a carico i figli nati dalla relazione.

Il rimettente riferisce che il giudice di primo grado ha accolto l'opposizione, ritenendo che la convivente more uxorio non potesse essere equiparata al coniuge, in virtù dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, che vieta l'applicazione delle norme eccezionali a casi analoghi. Nell'appello l'INPS prospetta un'interpretazione estensiva dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, in quanto anche in caso di convivenza more uxorio verrebbe meno la «presunzione di bisogno» alla base del diritto. Inoltre, la norma avrebbe «la finalità di impedire che la misura di sostegno in favore del nucleo familiare si traduca in una forma di autofinanziamento per il datore». La norma in questione non avrebbe carattere eccezionale ma sarebbe espressione «di un principio più generale».

Il giudice *a quo* riferisce anche che vi è stata registrazione all'anagrafe della famiglia, che descrive la convivenza con l'imprenditore sia della lavoratrice sia dei figli della coppia, e che tale situazione di convivenza sussiste dal 2 febbraio 2008.

3.- Il rimettente osserva che l'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 non consentirebbe un'interpretazione estensiva. Le cause di esclusione degli assegni familiari sarebbero tassative. Mancherebbe «la possibilità di raccordare il testo della disposizione, di contenuto derogatorio, quindi, di portata eccezionale, con la *ratio* antielusiva della stessa disposizione».



Viene richiamata l'ordinanza del 18 gennaio 2024 della Corte di cassazione, sezioni unite civili, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 230-*bis*, primo e terzo comma, del codice civile (oggetto della sentenza n. 148 del 2024 di questa Corte), ritenendo non praticabile l'applicazione estensiva di tale disposizione al convivente more uxorio.

Il giudice *a quo* osserva che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza additiva n. 404 del 1988, è intervenuta omologando la posizione del convivente more uxorio a quella del coniuge in relazione alla singola situazione esaminata, «senza postulare alcuna generalizzata estensione dei diritti o degli obblighi del coniuge alla condizione del primo». Viene anche citata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 5 novembre 2021, n. 32198, che sarebbe «chiarificatrice del prudenziale atteggiamento che il tema dell'omologazione delle due situazioni pone».

4.- La conformità della disciplina legale ai parametri costituzionali andrebbe valutata in relazione alla specifica situazione oggetto di tutela. Il rimettente richiama «l'evoluzione giurisprudenziale tesa a valorizzare la situazione della convivenza di fatto nell'ambito della quale i conviventi sono reciprocamente impegnati nell'adempire agli obblighi di assistenza» a favore dei figli (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 18 giugno 2010, n. 14783). Dunque, la situazione del convivente di fatto col datore di lavoro dovrebbe essere inclusa nel novero delle situazioni ostative alla percezione del beneficio in questione. Altrimenti, «la *ratio* che sorregge la disciplina ostativa verrebbe vanificata»: essa sarebbe fondata sulla necessità di escludere che il datore di lavoro «si avvantaggi indirettamente della prestazione portando in compensazione l'anticipazione dell'ANF con la contribuzione dovuta». Limitando l'esclusione del beneficio al coniuge, «verrebbe frustrata la ragione fondante il riconoscimento del beneficio, ossia quella di supportare il nucleo familiare rispetto ad uno stato di bisogno, in quanto il ricorso alla provvidenza devierebbe dalla sua naturale funzione per divenire un sistema di esenzione (o parziale esenzione contributiva) in favore del datore di lavoro».

La norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. per l'«evidente trattamento differenziato che riceverebbero due situazioni aventi per il profilo ora esaminato la medesima esigenza di tutela». Violerebbe, inoltre, l'art. 38 Cost. perché «determinerebbe una deviazione dalla finalità istituzionale propria della prestazione in quanto destinata [a] beneficiare condizioni famigliar[i] nelle quali si deve presumere che non vi sia la condizione di bisogno che giustifica l'erogazione della provvidenza». La mancata estensione del limite ostativo alla convivenza more uxorio con il datore di lavoro implicherebbe «un'indebita esenzione contributiva» dello stesso datore.

Il rimettente chiede a questa Corte di rimediare alla lacuna normativa «mediante la sola soluzione obbligata ossia il vincolante richiamo» all'inclusione del datore di lavoro convivente more uxorio.

La questione sarebbe rilevante in quanto dirimente per l'accoglimento, seppur parziale, o per il rigetto dell'appello. Anche nel caso in cui fosse ritenuta fondata l'eccezione di prescrizione quinquennale, infatti, resterebbe in discussione la debenza della contribuzione per il quinquennio precedente l'atto interruttivo della prescrizione.

5.- Con atto depositato il 5 dicembre 2024, l'INPS si è costituito nel presente giudizio.

La parte condivide le considerazioni del rimettente e rileva che nel nostro ordinamento giuridico si assiste ormai da tempo «ad un progressivo riconoscimento della famiglia di fatto quale soggetto cui attribuire la titolarità di situazioni giuridiche soggettive di rilevante importanza». La posizione del convivente more uxorio sarebbe oramai largamente parificata a quella del coniuge legale (è citata la sentenza n. 213 del 2016 di questa Corte). Importante contributo all'emersione della famiglia di fatto come entità cui riconoscere rilievo nell'ordinamento giuridico sarebbe stato dato anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, con il riconoscimento delle relative posizioni soggettive sotto il profilo risarcitorio e l'affermazione di un principio di responsabilità nelle lesioni arrecate da terzi.

Tale procedimento di assimilazione avrebbe trovato, in gran parte, il compimento nella legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze). Dunque, la famiglia cui occorrerebbe fare riferimento nel caso di specie sarebbe la famiglia intesa come «formazione sociale» ai sensi dell'art. 2 Cost.

La disposizione censurata mirerebbe non tanto ad escludere i soggetti ivi indicati dal beneficio, quanto «ad evitare gli abusi e/o l'inesistenza presunta di uno stato di bisogno in capo al nucleo familiare, sia pure di fatto, del datore di lavoro», ove il lavoratore o la lavoratrice dipendente conviva con lo stesso.

Secondo la parte, essa potrebbe essere interpretata nel senso di estendere l'esclusione dal beneficio al convivente more uxorio del datore di lavoro. Diversamente opinando, si finirebbe per «favorire» il convivente more uxorio rispetto al coniuge legale: «una sorta di discriminazione “al contrario”».



Dunque, la questione sollevata sarebbe inammissibile in quanto il giudice *a quo* avrebbe potuto seguire un'interpretazione adeguatrice dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, che intenderebbe comprendere il convivente more uxorio nei casi di esclusione dal beneficio. Trattandosi di una semplice interpretazione estensiva (basata sulla *ratio legis*) del citato art. 2, che minus dixit quam voluit, e non di un'applicazione analogica, essa dovrebbe ritenersi ammissibile anche in relazione a norme eccezionali.

In subordine, la parte chiede l'accoglimento della questione.

6.- Con atto depositato il 17 dicembre 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio.

La difesa erariale dà atto della rilevanza della questione, «seppur parziale stante la prescrizione come già osservato dal giudice rimettente», ma chiede che sia dichiarata non fondata.

Il convivente more uxorio non potrebbe essere equiparato al coniuge, in assenza di espressa previsione normativa. L'Avvocatura richiama la sentenza n. 148 del 2024 di questa Corte, che confermerebbe la permanente diversità della condizione del coniuge da quella del convivente. Occorrerebbe riservare alla discrezionalità del legislatore l'inclusione o meno della convivenza more uxorio nell'elenco di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955. Anche la giurisprudenza di legittimità escluderebbe che la convivenza possa essere pienamente assimilabile al matrimonio (è citata Cass., n. 32198 del 2021).

L'applicabilità o meno alla convivenza della presunzione legale - prevista dalla norma censurata - di assenza dello stato di bisogno nell'ipotesi di rapporto di coniugio con il datore di lavoro corrisponderebbe ad una scelta del legislatore, «senza in alcun modo comportare una tutela inferiore del convivente». La norma rappresenterebbe un'eccezione rispetto alla regola che vede negli assegni familiari una provvidenza a sostegno del nucleo familiare del lavoratore dipendente.

7.- Il 3 giugno 2025 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa.

In essa si rileva che, in base alla circolare dell'INPS 5 maggio 2017, n. 84 (Regolamentazioni delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze ai sensi della Legge 20 maggio 2016, n. 76. Effetti su prestazioni a sostegno del reddito erogate dall'INPS. Nucleo di riferimento per unioni civili. Assegno per il nucleo familiare ed Assegni Familiari. Assegno per congedo familiare), per la concessione dell'ANF al nucleo familiare coniugale non sarebbe assimilabile ogni convivenza more uxorio ma solo la situazione dei conviventi che hanno stipulato un contratto di convivenza ai sensi dell'art. 1, comma 50, della legge n. 76 del 2016. La stipula di tale contratto sarebbe necessaria «per far emergere con chiarezza l'entità dell'apporto economico di ciascun genitore alla vita in comune». La convivenza di fatto si distinguerebbe «per la precarietà del suo rapporto (finché rimane unicamente “di fatto”), impedendo quella certezza» di cui necessitano i rapporti previdenziali, «soprattutto quando si tratta del riconoscimento di benefici economici pubblici».

Secondo la difesa erariale, «o non si ha l'equiparazione dei conviventi di fatto per il sorgere del diritto alla percezione dell'assegno per il nucleo familiare o se si intendono equiparare la situazione della convivenza di fatto al coniugio lo si dovrà fare applicando anche le relative norme antielusive come quella contenuta all'art. 2 d.P.R. n. 797 del 1957 [recte, 1955]».

8.- Il 4 giugno 2025 anche l'INPS ha depositato una memoria integrativa. In essa la parte formula considerazioni simili a quelle dell'Avvocatura, appena riportate, chiedendo che questa Corte dichiari la manifesta infondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, «nella parte in cui non prevede tra le cause ostative al riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare la situazione di convivenza more uxorio tra il datore di lavoro ed il lavoratore subordinato», in aggiunta alla condizione di coniugio.

Tale norma violerebbe: a) l'art. 3 Cost., per l'«evidente trattamento differenziato che riceverebbero due situazioni aventi [...] la medesima esigenza di tutela»; b) l'art. 38 Cost. perché «determinerebbe una deviazione dalla finalità istituzionale propria della prestazione in quanto destinata [a] beneficiare condizioni famigliar[i] nelle quali si deve presumere che non vi sia la condizione di bisogno che giustifica l'erogazione della provvidenza».



Il rimettente mira, dunque, a una parificazione “verso il basso”, che produca il risultato di negare l’assegno per il nucleo familiare (d’ora in avanti: *ANF*) al lavoratore o alla lavoratrice convivente di fatto del datore di lavoro.

2.- In primo luogo, occorre delineare brevemente il quadro normativo nel quale si inserisce la norma censurata.

L’ANF è una prestazione economica introdotta dal d.l. n. 69 del 1988, come convertito, «[p]er i lavoratori dipendenti, i titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, i lavoratori assistiti dall’assicurazione contro la tubercolosi, il personale statale in attività di servizio ed in quiescenza, i dipendenti e pensionati degli enti pubblici anche non territoriali», in sostituzione degli assegni familiari e delle “aggiunte di famiglia”, già previsti - rispettivamente - per i dipendenti privati e pubblici (art. 2, comma 1).

L’ANF «compete in misura differenziata in rapporto al numero dei componenti ed al reddito del nucleo familiare» (art. 2, comma 2): la misura della prestazione cresce in corrispondenza alla dimensione del nucleo e diminuisce in relazione al reddito del nucleo stesso. I commi 6, 8 e 9 del medesimo art. 2 regolano la composizione del nucleo e la determinazione del suo reddito (sentenze n. 67 del 2022, n. 516 del 1995 e n. 458 del 1989).

I soggetti protetti, dunque, sono i lavoratori subordinati. La prestazione è erogata dall’INPS direttamente o tramite il datore di lavoro, attraverso il sistema dei “conguagli” con i contributi dovuti dallo stesso datore all’INPS.

Dopo il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell’assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46), che ha istituito l’assegno unico e universale per i figli a carico, l’ANF è venuto meno per i nuclei con figli e per quelli orfanili (art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 230 del 2021). La circolare INPS 28 febbraio 2022, n. 34 (Assegno per il nucleo familiare e Assegni familiari. Nuove disposizioni, con decorrenza 1° marzo 2022, derivanti dall’istituzione dell’Assegno unico e universale di cui al decreto legislativo n. 230/2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 309 del 30 dicembre 2021), indica i nuclei familiari che possono continuare a beneficiare dell’ANF.

3.- L’art. 2, comma 3, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, rinvia alle norme contenute nel d.P.R. n. 797 del 1955, per quanto non previsto dallo stesso art. 2.

All’ANF risulta dunque applicabile l’art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, in base al quale «[g]li assegni familiari non spettano: a) al coniuge del datore di lavoro; b) ai parenti ed agli affini non oltre il terzo grado del datore di lavoro che siano con lui conviventi [...]».

Poiché il rimettente e le parti hanno sostenuto tesi diverse sulla natura e sull’estensione del contenuto precettivo della disposizione, occorre, innanzi tutto, chiarire se essa abbia natura speciale o eccezionale: in quest’ultimo caso, essa non potrebbe essere applicata in via analogica, in virtù dell’art. 14 preleggi (sul punto, ad esempio, sentenze n. 208 del 2024 e n. 231 del 2018; Corte di cassazione, sezione penale feriale, sentenza 4 settembre 2024, n. 33478; seconda sezione, sentenza 29 marzo 2019, n. 13795).

La *ratio* generale dell’ANF è fornire un sostegno economico ai nuclei familiari bisognosi dei lavoratori subordinati. Quella specifica dell’art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 (che nega l’ANF al lavoratore coniugato con il datore di lavoro) è evitare che il beneficio sia erogato a un nucleo familiare comprendente lo stesso soggetto (il datore di lavoro coniuge del lavoratore richiedente il beneficio) su cui ricade il peso economico della misura: il che si tradurrebbe in un “autofinanziamento” del datore di lavoro. Poiché la norma censurata intende evitare che l’ANF venga corrisposto in un contesto in cui non soddisferebbe l’interesse cui è preordinato, a essa va attribuito carattere speciale e non eccezionale, in quanto rappresenta un adattamento della norma generale al caso specifico, senza porsi in contrasto con la sua *ratio*.

Ciò appurato, il presupposto interpretativo del rimettente (secondo il quale il divieto di cui all’art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 non vale per la situazione di convivenza more uxorio) risulta corretto. Oltre al riferimento testuale al solo «coniuge» (sentenza n. 182 del 2024), occorre rilevare che fra convivente more uxorio e coniuge non sussiste quella somiglianza rilevante che potrebbe giustificare l’applicazione analogica della norma censurata; né, tantomeno, è possibile ritenere che l’art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 minus dixit quam voluit e che, quindi, vada interpretato in senso estensivo, comprendendo anche il convivente more uxorio. Ciò per le ragioni esposte nel punto seguente, dedicato all’esame nel merito della prima questione sollevata.

4.- La questione promossa in riferimento all’art. 3 Cost. non è fondata.

Questa Corte ha più volte ribadito la permanente diversità tra il rapporto coniugale e la convivenza di fatto, ritenendo però costituzionalmente illegittima, in casi particolari, la differenziazione tra le due situazioni, alla luce della *ratio* della norma censurata nella singola ipotesi (sentenze n. 148 del 2024, n. 213 del 2016, n. 140 e n. 86 del 2009, n. 8 del 1996, n. 559 del 1989, n. 404 del 1988; ordinanza n. 7 del 2010).

Come visto, la *ratio* dell’art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 può essere ravvisata nell’esigenza di non erogare il beneficio a un nucleo familiare comprendente lo stesso datore di lavoro, al fine di evitare una forma di “autofinanziamento”.



Se questa è la funzione della norma censurata, essa non può ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost. per il fatto di non assimilare, ai fini dell'esclusione dall'ANF, il convivente di fatto al coniuge, dal momento che, ai fini della concessione dell'ANF e della sua quantificazione, il nucleo familiare comprende solo il coniuge e non comprende il convivente di fatto.

Infatti, l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito (norma non menzionata dal rimettente), stabilisce che «[i]l nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro [...]». Dalle circolari dell'INPS 12 gennaio 1990, n. 12, e 11 gennaio 2007, n. 9, e dalla circolare ISTAT n. 81 del 1997 risulta che tale disposizione non è stata intesa in senso estensivo: il convivente, cioè, non è considerato come componente del nucleo familiare.

Dopo la legge n. 76 del 2016, la circolare dell'INPS n. 84 del 2017 ha precisato che, «[a]i fini della misura dell'ANF, per la determinazione del reddito complessivo è assimilabile ai nuclei familiari coniugali la sola situazione dei conviventi di fatto, di cui ai commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 76/2016, che abbiano stipulato il contratto di convivenza di cui al citato comma 50 dell'art. 1 della legge n. 76/2016, qualora dal suo contenuto emerga con chiarezza l'entità dell'apporto economico di ciascuno alla vita in comune».

Dunque, nella fase concessoria dell'ANF la convivenza di fatto rileva solo in presenza di un contratto di convivenza: ciò, peraltro, in coerenza con la «scelta fatta dal legislatore del 2016 di rimettere all'autonomia delle parti la disciplina dei rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune, attraverso la sottoscrizione di un contratto di convivenza» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 18 dicembre 2023, n. 35385). Sulla stessa questione, questa Corte ha rilevato che, al di là delle specifiche norme della legge n. 76 del 2016 sul rapporto di convivenza, «restano affidati alla spontaneità dei comportamenti tutti quegli aspetti che caratterizzano la gestione delle esigenze della coppia, quali coabitazione, collaborazione, contribuzione ai bisogni comuni, assistenza morale e materiale, determinazione dell'indirizzo familiare e fedeltà, durata della relazione» (sentenza n. 148 del 2024; si vedano anche, da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 30 aprile 2025, n. 11337, e sezione prima civile, ordinanza 2 gennaio 2025, n. 28).

La disciplina dell'ANF risulta, pertanto, armonica, vista la coerenza tra la mancata considerazione della convivenza ai fini della concessione dell'assegno e la stessa mancata considerazione ai fini della sua esclusione. La manipolazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, richiesta dal giudice *a quo*, implicherebbe, quindi, un'incongruenza nel sistema (sentenze n. 182 del 2024, n. 8 del 1996 e n. 237 del 1986), perché la convivenza rileverebbe solo ai fini della perdita dell'assegno ma non della sua concessione e quantificazione.

Lo stesso INPS ha modificato la propria posizione nel presente giudizio, chiedendo, nella memoria integrativa, la dichiarazione di manifesta infondatezza delle questioni, proprio alla luce della circolare dell'INPS n. 84 del 2017, sopra citata.

5.- La questione promossa in riferimento all'art. 38 Cost. non è fondata.

Essa, in realtà, ha carattere ancillare rispetto a quella relativa all'art. 3 Cost., appena esaminata: la norma censurata violerebbe l'art. 38 Cost. (peraltro invocato genericamente dal giudice *a quo*, senza distinzione fra primo e secondo comma) in quanto determinerebbe una deviazione dalla finalità dell'ANF di sostenere i nuclei familiari bisognosi.

Come visto, la mancata esclusione dell'ANF in caso di convivenza di fatto fra lavoratore subordinato e datore di lavoro è, in realtà, giustificata dal fatto che, nella disciplina dell'ANF, il nucleo non include il convivente di fatto del lavoratore, salvo il caso di stipulazione del contratto di convivenza. La norma censurata è, dunque, coerente con la disciplina generale dell'ANF, che a sua volta tiene conto del diverso assetto dei rapporti economici in caso di coniugio e di convivenza.

Per tale ragione, l'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955 non contrasta con la finalità dell'ANF.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797 (Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.P.R. n. 797 del 1955, sollevata, in riferimento all'art. 38 Cost., dalla Corte d'appello di Venezia, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250120

N. 121

Sentenza 9 - 22 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Formazione professionale - Carta docente - Beneficiari (docenti di ruolo) - Estensione, all'esito della interpretazione della Corte di giustizia, prima, e dalla Corte di cassazione, in seguito, anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza della questione.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.
- Costituzione, art. 81, primo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

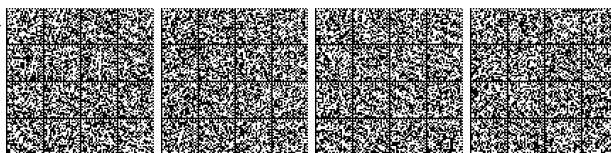
Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), così come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con sentenza 27 ottobre 2023, n. 29961, promossi dal



Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, con ordinanze del 20 dicembre 2024, iscritte ai numeri 15, 16, 19, 21, 22 e 23 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 7 e 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di F.A. B. e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Walter Miceli e Nicola Zampieri per F.A. B. e per le altre parti costituite, nonché l'avvocata dello Stato Laura Paolucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

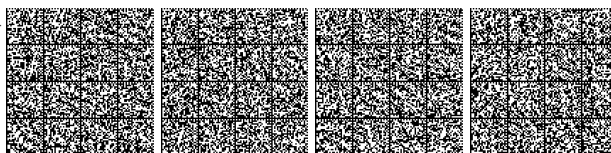
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanze del 20 dicembre 2024, iscritte ai numeri 15, 16, 19, 21, 22 e 23 reg. ord. del 2025 il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), così come interpretate dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con sentenza 27 ottobre 2023, n. 29961 - adita ai sensi dell'art. 363-*bis* del codice di procedura civile - nella parte in cui, riconoscendo il diritto a ottenere la cosiddetta Carta docente anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), non ne prevedono la relativa copertura finanziaria, in riferimento all'art. 81, commi primo e terzo, della Costituzione, e già oggetto dell'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione sesta, 18 maggio 2022, causa C-450/21, UC.

1.1.- Premette il giudice rimettente di essere stato adito nei giudizi a quibus da diversi docenti assunti con contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 124 del 1999, che hanno chiesto l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta docente di cui all'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge n. 107 del 2015, con conseguente condanna del Ministero convenuto a consegnare tale Carta accreditando euro 500 per ogni anno scolastico.

A fini ricostruttivi, il Tribunale di Torino dà altresì atto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la citata ordinanza 18 maggio 2022 - pronunciandosi su una domanda pregiudiziale in merito all'interpretazione delle clausole 4, punto 1, e 6 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato - formulata dal Tribunale ordinario di Vercelli, sezione lavoro, nell'ambito di un giudizio del tutto sovrapponibile a quello da cui originano le odierne questioni - ha stabilito che «[l]a clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero dell'istruzione e del merito, 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».

Sulla medesima questione, a valle della pronuncia della CGUE, è intervenuta anche la Corte di cassazione, adita con ricorso pregiudiziale dal Tribunale ordinario di Taranto, sezione lavoro, ex art. 363-*bis* cod. proc. civ., con il quale si richiedeva che fossero fissati i principi di diritto relativamente ai seguenti profili: se si possa giustificare una differenziazione di trattamento in ragione della durata della supplenza nel singolo anno scolastico; se il beneficio abbia carattere retributivo o riparatorio; se quella derivante dalla Carta docente sia obbligazione pecuniaria o di quale altra natura; se abbiano rilievo i peculiari vincoli e modalità di esercizio che il d.P.C.m. 28 novembre 2016 (Disciplina delle modalità



di assegnazione e utilizzo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado) pone rispetto all'esercizio del diritto da parte dei docenti di ruolo; se i diritti del docente, in ragione della natura dell'obbligazione, siano soggetti a prescrizione quinquennale ovvero decennale.

La Corte di cassazione, con la richiamata sentenza n. 29961 del 2023, ha enunciato, per quanto di interesse alla presente causa, i seguenti principi di diritto: «1) [l]a Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, L. 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano 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 [...] didattiche, ovvero sino 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 del 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 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 sino, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, L. n. 124/1999, dalla data del conferimento dell'incarico di supplenza [...]».

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente ritiene di dover necessariamente applicare la normativa di riferimento, come interpretata all'esito della sentenza della Corte di giustizia, prima, e dalla Corte di cassazione, in seguito, trattandosi di ricorrenti nel giudizio *a quo* che avevano tutti stipulato contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 124 del 1999, negli anni scolastici compresi fra il 2017 e il 2023, e che non avevano potuto fruire della Carta docente a fronte del dettato normativo di cui alla legge n. 107 del 2015.

Ritiene altresì il rimettente di dover necessariamente accogliere il ricorso, in conseguenza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che avrebbe offerto interpretazione vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni dello Stato membro in merito alla compatibilità della norma italiana con il diritto euro-unitario, a cui si sarebbe adeguata non solo copiosa giurisprudenza di merito, ma anche la stessa Corte di cassazione, con la pronuncia citata, che ha fornito importanti elementi per circoscrivere l'applicabilità di tale strumento.

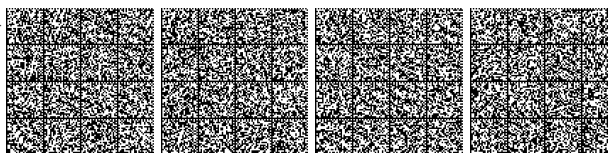
Eppure, osserva il rimettente che, dall'applicazione di tale normativa - risultato appunto dell'intervento della CGUE e della Corte di cassazione - deriverebbe un aggravio di spesa ai danni dell'erario, che supererebbe necessariamente la copertura prevista in origine dal legislatore statale nel momento in cui aveva istituito il beneficio in oggetto, limitandone il riconoscimento al solo personale docente a tempo indeterminato.

Rappresenta altresì il Tribunale di Torino che negli ultimi cinque anni gli aventi diritto alla Carta docente, all'esito della interpretazione della Corte di giustizia e della Corte di cassazione, dovrebbero essere aumentati a 4.775.038, in luogo dei 3.602.027 per i quali la legge n. 107 del 2015 aveva previsto la copertura di spesa.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sostiene che ai sensi del terzo comma dell'art. 81 Cost., ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Inoltre, ai sensi del primo comma, «[l]o 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».

Evidenzia che la formulazione complessiva dell'art. 81 Cost. sarebbe il risultato della riforma costituzionale del 2012, avvenuta su impulso delle istituzioni europee, al fine di garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e la riduzione del debito (è citato il Patto Euro Plus del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011).

L'art. 1, comma 123, della legge n. 107 del 2015, ha previsto, ai sensi dell'art. 81 Cost., che «[p]er le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015», calcolata sul numero degli insegnanti di ruolo per l'anno scolastico in questione. Sulla base di tale previsione di spesa sarebbero dunque stati redatti i commi 204 e 205, che indicano le spese complessive previste dalle norme introdotte dalla stessa legge n. 107 del 2015.



Tale copertura di spesa non sarebbe mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione del diritto alla Carta docente anche ai supplenti assunti nel 2023 su posto vacante, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69 (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), convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 103.

La ricordata ordinanza della CGUE, emessa in data 18 maggio 2022, avrebbe ampliato notevolmente la platea degli aventi diritto alla Carta docente, in quanto ha dichiarato incompatibile con il diritto euro-unitario l'attribuzione di detto beneficio ai soli docenti a tempo indeterminato; tale decisione, prontamente recepita dalla giurisprudenza nazionale, avrebbe comportato un aumento medio del 32,57 per cento dei docenti che possono rivendicare tale carta elettronica.

Riferisce altresì il rimettente che i dati ottenuti dal Ministero permetterebbero di affermare che non si tratti di una lieve variazione, che potrebbe rientrare nella fisiologia delle previsioni di spesa, ma di uno scostamento del tutto rilevante, che rende evidente l'inadeguatezza dell'originaria previsione di spesa, contenuta nell'art. 1, comma 123, della legge n. 107 del 2015, e anche che per ogni anno scolastico la maggiore spesa varierebbe tra 80 e 110 milioni di euro, rispetto ai 380 milioni circa previsti dalla disposizione censurata.

Sostiene altresì il giudice *a quo* che il contenzioso avrebbe assunto dimensioni considerevoli: sulla base dei dati forniti dalla cancelleria, soltanto con riferimento al Tribunale di Torino, sarebbero 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 per cento dei quali riguarderebbero l'attribuzione della Carta docente.

Ricorda che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la copertura finanziaria della spesa deve essere effettiva per cui la mancata considerazione degli oneri varrebbe a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche per oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sono citate le sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). La copertura di nuove spese, inoltre, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (è citata la sentenza n. 64 del 2023).

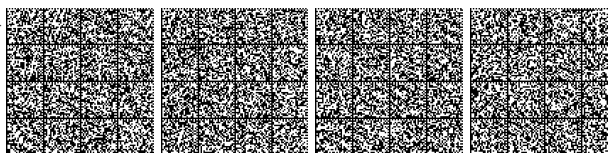
Anche laddove si dovesse ritenere che «lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»)» (è citata la sentenza n. 200 del 2022 di questa Corte).

Pertanto, lo stesso intervento legislativo di cui all'art. 15, comma 2, del d.l. n. 69 del 2023, come convertito, rappresenterebbe, secondo il rimettente, la conferma indiretta della inadeguatezza delle risorse originariamente previste, poiché ha stanziato, a fronte dell'estensione dei soggetti destinatari, solo per il 2023, un aumento della copertura di spesa, per fare fronte all'allargamento della platea di beneficiari.

Sarebbe dunque lo stesso legislatore ad aver 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.

Non varrebbe a escludere la non manifesta infondatezza l'osservazione secondo cui l'illegittimità costituzionale della norma non sarebbe originaria, ma sopravvenuta a seguito della pronuncia della CGUE. Anzitutto, riferisce il giudice *a quo*, la pronuncia della CGUE ha portata retroattiva: quindi l'art. 1, commi 121 e 123, della legge n. 107 del 2015, avrebbe dovuto comprendere, fin dal principio, i docenti a tempo determinato e prevedere una copertura di spesa adeguata. In secondo luogo, il comma 123 stabilisce che «[p]er le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381, 137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015». Pertanto, quantomeno dall'anno scolastico successivo a quello della pronuncia della CGUE (2022-2023), la copertura di spesa non sarebbe più conforme a Costituzione.

Osserva, infine, il rimettente che l'obbligo per il legislatore di intervenire per individuare la copertura finanziaria delle spese in questione, a presidio dell'art. 81 Cost., sarebbe sancito anche dall'art. 61, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ai sensi del quale «[l]e 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 pre-



sentita, 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, in altri termini, avrebbe 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. La mancata attivazione del percorso legislativo sarebbe chiaro indice del contrasto della norma originaria, mai modificata, con le richiamate disposizioni costituzionali.

Afferma altresì il rimettente di non ritenere possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate (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 espressamente dalla legge.

Sarebbe necessario, quindi, che questa Corte si pronunci sulla compatibilità tra le disposizioni citate e l'art. 81 Cost., valutando se dichiarare costituzionalmente illegittima 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 per 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.

2.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atti di intervento di analogo tenore, eccependo plurimi profili di inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Anzitutto, sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate non avrebbe utilità alcuna nei giudizi a quibus, perché provocherebbe esclusivamente un vuoto normativo, che spetta al legislatore colmare.

In secondo luogo, secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente avrebbe chiesto a questa Corte una pronuncia additiva in una materia, come quella dell'individuazione e destinazione delle risorse finanziarie, riservata alla esclusiva discrezionalità del legislatore. Al fine di rendere ammissibile una pronuncia additiva dovrebbe essere individuabile una sola soluzione conforme a Costituzione. Quando, invece, la lacuna normativa possa essere colmata con un ventaglio di possibili diverse soluzioni, l'intervento additivo dovrebbe ritenersi precluso dall'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sono citate le sentenze n. 177 del 2022, n. 146 del 2021 e n. 219 del 2019).

Infine, viene eccepito un terzo profilo di inammissibilità delle censure, che deriverebbe dall'incertezza del *petitum*, richiedendo il rimettente l'annullamento delle disposizioni e, al contempo, un intervento integrativo delle stesse (è citata la sentenza n. 153 del 2020).

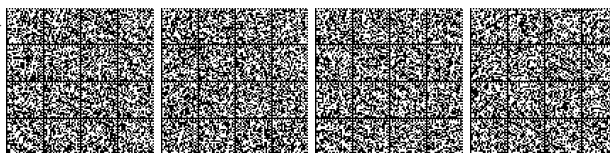
2.2.- L'Avvocatura generale ritiene altresì che le questioni di legittimità costituzionale sollevate non siano fondate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il giudice rimettente sarebbe incorso in un'erronea interpretazione dell'art. 81 Cost. dal momento che «una disposizione di legge che preveda un finanziamento che si assuma insufficiente per la funzione corrispondente non potrà essere considerata illegittima solo a causa di ciò».

Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe potuto decidere la controversia condannando il Ministero dell'istruzione e del merito ad accreditare la somma di euro 500 euro sulla Carta docente, ove sussistenti i presupposti previsti dalla legge. L'asserita insufficienza del finanziamento si risolverebbe esclusivamente a danno del creditore, ossia a valle, in sede esecutiva, attesa la previsione dell'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, che consentirebbe, in presenza di determinati presupposti, di procedere con l'emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto alla tesoreria dello Stato, affinché quest'ultima possa effettuare il pagamento.

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero dunque «irrilevanti».

Dà atto altresì l'Avvocatura generale della sopravvenienza normativa, successiva al deposito delle ordinanze di rimessione, con cui il legislatore statale avrebbe disposto l'estensione, a partire dal 2025, della Carta docente anche al personale non di ruolo assunto con contratto di docenza annuale su posto vacante e disponibile (è citata la legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027» che ha disposto con l'art. 1, comma 572, lettere a, b e c, la modifica del censurato art. 1, comma 121; con l'art. 1, comma 573, la modifica del censurato art. 1, comma 123; con l'art. 1, comma 574, l'introduzione del comma 122-bis all'art. 1; con l'art. 1, comma 828, la modifica dell'art. 1, commi 64 e 65, della stessa legge n. 107 del 2015).



Lo stanziamento complessivo per l'anno 2025, previsto dalla richiamata legge n. 207 del 2024, sui capitoli 2173, 2174, 2175 e 2164 dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, dedicato al finanziamento della Carta, ammonterebbe, conseguentemente, a euro 395.936.321.

La novella avrebbe, dunque, reso flessibile l'importo del valore della Carta, aumentato il finanziamento e introdotto uno specifico strumento di monitoraggio della spesa.

Dal che l'Avvocatura generale insiste per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

3.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 23 reg. ord. del 2025, le parti del giudizio *a quo* si sono costituite in giudizio, sostenendo la sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale - ovvero la «cessazione della materia del contendere» - a fronte dello *ius superveniens* di cui all'art. 1, commi 572 e 573, della legge n. 207 del 2024, che ha esteso la Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo e ha modificato l'importo della stessa, passando dall'importo nominale fisso di euro 500 ciascuno, al tetto massimo «fino a euro» 500 ciascuno.

In subordine, le parti chiedono che venga disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente al fine di verificare l'attualità delle questioni.

In via ulteriormente gradata, le stesse sostengono la non fondatezza delle questioni a fronte del primato del diritto euro-unitario alla formazione professionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Torino, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge n. 107 del 2015, così come interpretate dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con sentenza n. 29961 del 2023 - adita ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ. - nella parte in cui, riconoscendo il diritto a ottenere la cosiddetta Carta docente anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 124 del 1999, non ne prevedono la relativa copertura finanziaria, in riferimento all'art. 81, commi primo e terzo, Cost., e già oggetto dell'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 maggio 2022.

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente ritiene di dover necessariamente applicare la normativa di riferimento, come interpretata all'esito della sentenza della Corte di giustizia, prima, e dalla Corte di cassazione, in seguito, trattandosi di ricorrenti nel giudizio *a quo* che avevano tutti stipulato contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 124 del 1999, negli anni scolastici compresi fra il 2017 e il 2023, e che non avevano potuto fruire della Carta docente a fronte del dettato normativo di cui alla legge n. 107 del 2015.

Ritiene, altresì, il rimettente di dover necessariamente accogliere il ricorso, in conseguenza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che avrebbe offerto un'interpretazione vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni dello Stato membro in merito alla compatibilità della normativa italiana con il diritto eurounitario, affermando che «[l]a clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato [...] deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero dell'istruzione, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio» della Carta docente; interpretazione a cui si sarebbe adeguata non solo copiosa giurisprudenza di merito, ma anche la stessa Corte di cassazione, con la citata sentenza che ha fornito importanti elementi per circoscrivere l'applicabilità di tale strumento.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente osserva che ai sensi del terzo comma dell'art. 81 Cost., ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Inoltre, ai sensi del primo comma, «[l]o 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».

La copertura finanziaria della spesa prevista originariamente dall'art. 1, comma 123, della legge 107 del 2015, calcolata sul numero degli insegnanti di ruolo per l'anno scolastico in questione, non sarebbe mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione del diritto alla Carta docente anche ai supplenti assunti nel 2023 su posto vacante, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.l. n. 69 del 2023, come convertito.

A seguito delle pronunce della CGUE e della Corte di cassazione, i destinatari della Carta docente sarebbero aumentati del 32,57 per cento, mentre la dotazione finanziaria sarebbe rimasta invariata. Questo elemento porterebbe a ritenere la stessa non più effettiva. Dal che la richiesta di una sentenza che dichiari l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate ovvero che ridetermini l'importo delle risorse occorrenti per garantire a tutti il beneficio.



2.- Le sei ordinanze di rimessione vertono sulle medesime disposizioni e pongono identiche questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

3.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 23 reg. ord. del 2025, le parti del giudizio *a quo* si sono costituite in giudizio, sostenendo la sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale - ovvero la cessazione della materia del contendere - a fronte dello *ius superveniens* di cui all'art. 1, commi 572 e 573, della legge n. 207 del 2024, che avrebbe esteso la Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo e ne avrebbe modificato l'importo, passando dall'importo nominale fisso di euro 500 ciascuno, al tetto massimo «fino a euro» 500 ciascuno.

In subordine, le parti costituite chiedono che venga disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente al fine di verificare l'attualità delle questioni.

3.1.- Tali richieste non possono essere accolte.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, le sopravvenienze normative non retroattive non sono idonee a incidere sui fatti regolati dalla disciplina previgente relativamente alla quale si è instaurato il giudizio principale. La restituzione degli atti al giudice *a quo*, infatti, si dispone quando lo *ius superveniens* può applicarsi nel giudizio principale, con conseguente onere per il giudice rimettente di effettuare una nuova valutazione sulla perdurante rilevanza e non manifesta fondatezza della questione (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanza n. 136 del 2024).

Le sopravvenienze normative rispetto alla disciplina censurata nell'odierno giudizio, invece, non incidono sulle questioni sollevate dal Tribunale di Torino. L'art. 1, comma 572, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge n. 207 del 2024, ha modificato la disciplina originaria della Carta docente, prevedendo che, a partire dal 2025, la stessa sia assegnata anche al personale docente non di ruolo che abbia svolto incarichi di supplenza annuali; ne ha altresì modificato l'importo originario, sostituendo la dicitura «di importo nominale di euro» con «fino a euro». È stato altresì rimodulato in aumento l'importo originariamente previsto per la copertura finanziaria di tale strumento (art. 1, comma 573, della medesima legge n. 207 del 2024, ai sensi del quale l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 123, della legge n. 107 del 2015 è incrementata di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025).

3.2.- Nemmeno può accogliersi la richiesta di cessazione della materia del contendere, dal momento che il giudizio di legittimità costituzionale sorto in via incidentale è attivato su esclusivo impulso del giudice rimettente, il quale autonomamente individua con l'ordinanza di rimessione le questioni da sottoporre al Giudice delle leggi, anche rispetto a eventuali profili di illegittimità costituzionale individuati, nel corso del giudizio *a quo*, dalle parti con apposita istanza (art. 23 della legge n. 87 del 1953). Ne deriva che tale conseguenza si può, infatti, determinare solo nei casi di giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ricorso in via principale (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2021).

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, eccepisce l'irrilevanza delle questioni perché il problema della copertura finanziaria si registrerebbe solo a valle della decisione del giudice *a quo*. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dovrebbero ritenersi inammissibili perché inutili alla definizione dei giudizi *a quibus*.

Pertanto, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa censurata non avrebbe utilità alcuna nei giudizi *a quibus*, perché provocherebbe esclusivamente un vuoto normativo, che spetterebbe al legislatore colmare.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio di rilevanza esige soltanto la dimostrazione della necessità, da parte del rimettente, di fare applicazione della norma censurata nel processo *a quo*, e non richiede invece la dimostrazione che l'accoglimento della questione sia effettivamente suscettibile di incidere sull'esito del processo medesimo. Ciò che è essenziale è, piuttosto, la dimostrazione che un eventuale accoglimento inciderebbe quanto meno sull'*iter* motivazionale che conduce alla decisione» (sentenza n. 25 del 2024, nonché, *ex multis*, sentenze n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021).

4.1.- Le successive due eccezioni di inammissibilità possono leggersi congiuntamente.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, il giudice rimettente avrebbe chiesto a questa Corte una pronuncia addizionale, idonea a individuare le risorse finanziarie a copertura della Carta docente per gli insegnanti assunti con contratti a tempo determinato che svolgano incarichi annuali, così invadendo l'area riservata alla esclusiva discrezionalità del legislatore.

Pertanto, analogamente a quanto eccepito dalla difesa delle parti, l'inammissibilità dovrebbe dichiararsi per l'incertezza del *petitum*, richiedendo il rimettente al contempo l'annullamento della norma e un intervento integrativo della stessa.



Il rimettente, lamentando la lesione del parametro sulla copertura finanziaria degli interventi normativi, chiede a questa Corte di accertare se sussista o meno tale copertura. In caso di accoglimento spetterebbe a questa Corte valutare ulteriormente se indicare al legislatore una soluzione costituzionalmente adeguata, ovvero rimmettergli in toto l'individuazione della scelta.

Per costante giurisprudenza costituzionale, il *petitum* non è interamente vincolante per questa Corte, qualora ritenesse fondate le questioni (*ex multis*, sentenze n. 176 del 2024 e n. 221 del 2023), dal che la non fondatezza delle eccezioni.

5.- In via preliminare, è opportuno precisare l'oggetto delle censure del rimettente e ricostruire, in sintesi, il panorama normativo che fa ad esse da sfondo.

Di là dalla complessa articolazione del *petitum*, deve ricordarsi che la legge n. 107 del 2015, nella sua formulazione originaria, ha previsto per i docenti di ruolo (quindi esclusivamente assunti con contratto a tempo indeterminato) l'assegnazione della «Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado», anche nota come Carta docente (art. 1, comma 121). Si tratta di un beneficio (originariamente) pari a euro 500, per ciascun anno scolastico, istituito per sostenere la formazione continua dei docenti e valorizzarne le competenze professionali. Con il d.P.C.m. 28 novembre 2016 sono state disciplinate le modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta.

Tale beneficio per la formazione annuale veniva quindi originariamente assegnato solo ai docenti assunti con contratto a tempo indeterminato.

All'indomani dell'entrata in vigore della normativa, numerosi docenti non di ruolo, chiamati a svolgere incarichi di supplenza annuale (quindi, assunti con contratti a tempo determinato), hanno adito i tribunali ordinari contro il Ministero dell'istruzione e del merito chiedendo che venisse loro attribuita la Carta docente.

Come ricostruito nel fatto, in uno di tali contenziosi è stata sollevata questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha accertato come osti al diritto euro-unitario (precisamente, al più volte citato accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato) l'assegnazione del beneficio ai soli docenti di ruolo, escludendo quelli assunti con contratto a termine, pur a fronte dello svolgimento delle medesime mansioni (CGUE, ord. 18 maggio 2022).

In seguito alla pronuncia della Corte di giustizia, nel corso di altro giudizio è stata adita anche la Corte di cassazione, con rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., perché venissero enunciati principi di diritto idonei a individuare - delle molteplici possibili - la sola interpretazione da ritenersi legittima. Per quanto di interesse nel presente giudizio, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 29961 del 2023, ha stabilito che «La Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, L. 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano 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 [...] 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».

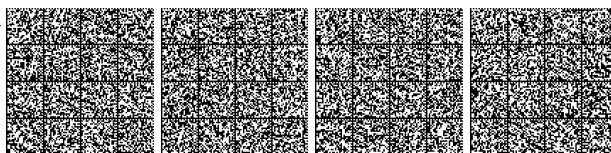
Il legislatore è poi intervenuto anzitutto con l'art. 15 del d.l. n. 69 del 2023, come convertito, disponendo che la Carta docente sia riconosciuta, per l'anno 2023, anche agli insegnanti con contratto di supplenza annuale su posto vacante e disponibile, ossia con contratto a tempo determinato, provvedendo a rideterminare la dotazione di spesa inizialmente fissata dal comma 123 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, al fine di considerare gli effetti finanziari conseguenti alla indicata spesa.

Successivamente, l'art. 1, comma 572, della già richiamata legge n. 207 del 2024, ha esteso i beneficiari della Carta docente, a decorrere dal 2025, in senso sostanzialmente adesivo a quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte di cassazione.

6.- Così ricostruiti i tratti fondamentali della normativa, le questioni sollevate dalle ordinanze indicate in epigrafe non sono fondate.

Il rimettente pone a questa Corte questioni di legittimità costituzionale, sotto il profilo della copertura finanziaria, della normativa applicabile in seguito all'intervento nomofilattico della Corte di cassazione con la sentenza n. 29961 del 2023, che ha esteso il contributo anche ai docenti non di ruolo.

L'odierno rimettente lamenta, infatti, che l'estensione della Carta docente anche agli insegnanti non di ruolo assunti per svolgere incarichi di insegnamento annuale non sia stata accompagnata dallo stanziamento delle relative risorse. Egli dubita, pertanto, della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in riferimento all'art. 81 Cost., segnatamente al principio che impone l'obbligo di garantire la copertura finanziaria delle spese.



Nondimeno, egli deve accertare il diritto dei ricorrenti nei giudizi a quibus all'assegnazione della Carta docente e, conseguentemente, condannare il Ministero dell'istruzione e del merito a consegnare loro tale Carta accreditando euro 500 per ogni anno scolastico, alle condizioni stabilite dai principi di diritto espressi dalla Corte di cassazione con la più volte citata sentenza n. 29961 del 2023.

Soltanto in questo modo il rimettente assicura la primazia del diritto euro-unitario e una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, come richiesto dall'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea. L'ordinanza della Corte di giustizia del 18 maggio del 2022, infatti, ha affermato che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta a una normativa nazionale che riservi al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero dell'istruzione e del merito, e non anche al personale a tempo determinato del medesimo Ministero, tale beneficio.

6.1.- Il principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'art. 81 Cost., erroneamente evocato dal rimettente a fondamento delle proprie censure, impone un preciso vincolo non al giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di bilancio, traducendosi nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano. In questa prospettiva, la norma sulla copertura finanziaria, contenuta fin nell'originario art. 81 Cost., attiene in generale all'estensione e alla natura della sovranità finanziaria: è al contempo fondamento e limite dell'iniziativa parlamentare di spesa.

Tale principio, vincolante sia per lo Stato che per le regioni, è altresì funzionale a preservare il principio dell'equilibrio di bilancio, in attuazione degli impegni assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria del 2012, ratificato e reso esecutivo con legge 23 luglio 2012, n. 114 e a livello euro-unitario attraverso il cosiddetto six pack (regolamenti UE 2011/1173, 2011/1174, 2011/1175 e 2011/1176, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, rispettivamente, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici nonché direttiva UE 2011/85 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e regolamento UE 2011/1177 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi).

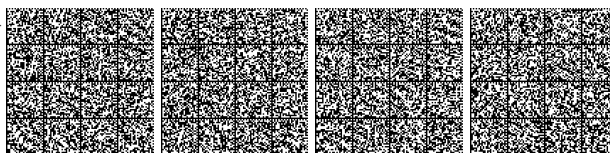
In proposito, questa Corte non ha mancato di rilevare che la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 274 del 2017), dal momento che l'equilibrio presuppone che a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento. L'equilibrio di bilancio, infatti, costituisce un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale e si considera rispettato allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (*ex multis*, sentenze n. 255 e n. 253 del 2022, n. 226 e n. 106 del 2021, n. 115, n. 112 e n. 4 del 2020).

L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi trova conferma per lo Stato nella legge n. 196 del 2009 il cui art. 17, rubricato «Copertura finanziaria delle leggi», prevede che «[i]n attuazione dell'articolo 81 della Costituzione [...] ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma».

Quanto alle regioni, tale principio è espressamente previsto dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

6.2.- Deve tuttavia ricordarsi che, per fronteggiare l'aumento delle spese conseguenti a decisioni delle autorità giurisdizionali o di questa Corte, il nostro ordinamento ha adottato procedure idonee a garantire, da un lato, l'effettività delle pronunce e, dall'altro, gli equilibri di bilancio.

L'art. 17, comma 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) disciplina i casi in cui un aumento della spesa pubblica non dipenda da un intervento legislativo, bensì sia conseguenza di «sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri», stabilendo che «[i]l Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri».



Analogamente, l'art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, dispone che a fronte di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, 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.

Infine, l'art. 37, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei possa «proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento».

Quanto all'odierna fattispecie, le spese conseguenti alle decisioni dei giudici di merito di condanna del Ministero dell'istruzione e del merito ad attribuire ai docenti non di ruolo la Carta docente per gli anni di insegnamento effettivamente prestato, trovano copertura mediante la disciplina prevista dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 669 del 1996, come convertito, ai sensi del quale «[l]e amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'ente Agenzia delle entrate - Riscossione completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo [...]».

È di tutta evidenza, quindi, che il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese vincola esclusivamente il legislatore, statale o regionale.

Le censure sollevate dalle ordinanze di rimessione non sono dunque fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), così come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 27 ottobre 2023, n. 29961, sollevate, in riferimento all'art. 81, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

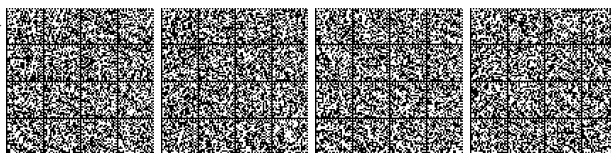
F.to: Roberto MILANA

T_250121

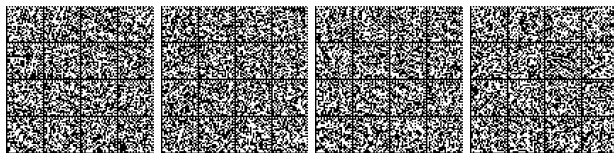
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-030) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

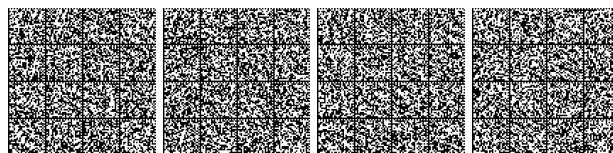
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

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

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

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





€ 9,00

