

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 32

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

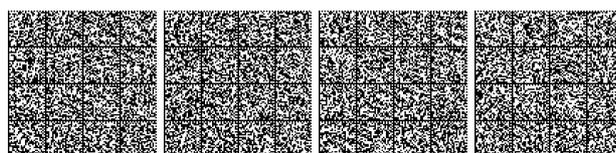
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 agosto 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. 141.** Sentenza 10 giugno - 31 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, introdotti per mezzo di decretazione d'urgenza nel marzo 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, reiterati per mezzo di decretazione d'urgenza nell'agosto 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, reiterati per mezzo di decretazione d'urgenza nell'ottobre 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 14, comma 2; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 46; decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 12, comma 10.

- Costituzione, art. 3..... Pag. 1

**N. 142.** Sentenza 24 giugno - 31 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, stante l'alterazione della nozione di popolo, con incisione sull'esercizio della sovranità popolare, nonché violazione degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.**

**Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente al 1912 - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, stante l'alterazione della nozione di popolo, con incisione sull'esercizio della sovranità popolare, nonché violazione degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.**

**Cittadinanza - Riconoscimento della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice civile (approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358), art. 4; legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 1, comma 1, lettera a); legge 13 giugno 1912, n. 555, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20. .... Pag. 14



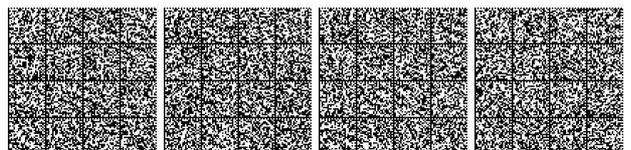
**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 luglio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Veneto – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 1996 (Norme per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra) – Servizi svolti esclusivamente con partenza, destinazione e permanenza all’interno del territorio della regione – Previsione che, al fine della tracciabilità e di una gestione uniforme e coordinata dei servizi di noleggio con conducente a mezzo autovettura, nel rispetto delle competenze comunali, l’obbligo di compilazione del foglio di servizio, previsto dall’art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 e successive modifiche e integrazioni, è assolto mediante il possesso del contratto o lettera d’incarico, sia cartacea che elettronica, attestante l’avvenuta ed effettiva prenotazione da parte del cliente, da tenersi a disposizione a cura del conducente per essere esibita agli organi di controllo.**

- Legge della Regione Veneto 20 maggio 2025, n. 6 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco), art. 4. ....

Pag. 33



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 141

*Sentenza 10 giugno - 31 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, introdotti per mezzo di decretazione d'urgenza nel marzo 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, reiterati per mezzo di decretazione d'urgenza nell'agosto 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

**Lavoro - Licenziamento individuale - Limiti temporanei, reiterati per mezzo di decretazione d'urgenza nell'ottobre 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto temporaneo di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti - Tutela estesa al lavoratore qualificato come dirigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 14, comma 2; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 46; decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 12, comma 10.
- Costituzione, art. 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, 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. 14, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126; dell'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 e dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promossi, i primi due, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con due ordinanze del 29 maggio 2024 e, il terzo, dalla Corte d'appello di Catania, sezione lavoro, con ordinanza del 27 gennaio 2025, iscritte rispettivamente, le prime due, ai numeri 150 e 151 del registro ordinanze 2024 e, la terza, al n. 38 del registro ordinanze 2025, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 35 dell'anno 2024 e 11 dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Angelini Pharma spa, di M. P., del Gruppo PSC spa e di G. D.G., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Mario Paone per M. P., Cesare Andrea Pozzoli per Angelini Pharma spa, nonché l'avvocata dello Stato Laura Paolucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 maggio 2024, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126.

La disposizione censurata, dettata in materia di licenziamenti individuali e collettivi durante il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, stabilisce che, a determinate condizioni, resta preclusa «al datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e restano altresì sospese le procedure in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge».

In fatto, il Collegio rimettente riferisce che M. P., dirigente della società ricorrente, Angelini Pharma spa, licenziato in data 31 agosto 2020 «nell'ambito di un complessivo disegno di ridimensionamento del personale», si era rivolto al Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, per ottenere la declaratoria di nullità del licenziamento. Il giudice adito, all'esito della fase sommaria di cui al rito previsto dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), aveva ordinato la reintegrazione dell'interessato nel posto di lavoro. Quindi, accolta l'opposizione della datrice di lavoro, il Tribunale, al termine della fase a cognizione piena, aveva respinto la domanda di impugnazione del licenziamento. La Corte d'appello capitolina aveva poi accolto il reclamo proposto dal M. P. e, per l'effetto, dichiarato la nullità del licenziamento individuale per contrasto con il divieto imperativo prescritto dall'art. 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, previa «interpretazione costituzionalmente orientata» dello stesso, nel senso che il divieto di licenziamento dovrebbe intendersi esteso anche ai dirigenti.

La società datrice di lavoro ha quindi proposto ricorso per cassazione, lamentando violazione e falsa applicazione del richiamato art. 14 e degli artt. 12 e 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, e in particolare addebitando alla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, il mancato rispetto del criterio ermeneutico letterale e l'applicazione, in via analogica, di una norma eccezionale, quale quella che impone il cosiddetto "blocco" dei licenziamenti, che non riguarderebbe i dirigenti.

In diritto, il giudice *a quo* osserva che non sono controverse, tra le parti, né la sussistenza, nella specie, delle condizioni prescritte dalla norma per l'applicazione del divieto di licenziamento, né la circostanza che il lavoratore sia stato formalmente licenziato per una ragione economico-organizzativa (e non ad nutum).

Tanto premesso, la Sezione rimettente - giudicate manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale che la società ricorrente, sulla scorta dell'interpretazione della norma fatta propria dalla Corte territoriale, aveva



sollevato in via subordinata, in relazione a profili di asserita disparità di trattamento tra diverse categorie di lavoratori e di datori di lavoro - concentra la propria attenzione sull'istituto del recesso per giustificato motivo oggettivo, di cui all'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), che viene richiamato dalla norma censurata. Nel disciplinare l'ambito applicativo di tale istituto - si osserva nell'ordinanza di rimessione - la legge del 1966 «non menziona i dirigenti», in tal modo (come «unanimemente ritenuto») mantenendoli nel tradizionale regime del recesso ad nutum ai sensi dell'art. 2118 del codice civile. Per costoro, la contrattazione collettiva ha poi introdotto la tutela “convenzionale”, retta dalla nozione di “giustificatezza” del licenziamento del dirigente, non coincidente (come da «consolidato orientamento» della Corte di cassazione) con quella di “giustificato motivo” di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966.

Per quanto precede, assume il Collegio rimettente, i dirigenti sarebbero esclusi dall'ambito applicativo del divieto dei licenziamenti individuali di cui alla disposizione censurata. Diverso sarebbe il regime del licenziamento collettivo di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), il quale riguarderebbe anche i dirigenti, come da ultimo precisato - sulla scorta di quanto deciso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, sentenza 13 febbraio 2014, causa C-596/12, Commissione europea - dalla legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis), che ha riformulato in tal senso l'art. 24 della legge n. 223 del 1991. Pertanto, non potrebbero sollevarsi dubbi sul fatto che il “blocco” dei licenziamenti collettivi, disposto dal comma 1 dell'art. 14 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, riguardi anche i dirigenti.

Ne conseguirebbe, per i dirigenti, un «difetto di simmetria» che, dal piano della disciplina legale dei licenziamenti individuali e collettivi, «si riflette puntualmente sul regime del c.d. blocco dei licenziamenti»: tale “blocco” sarebbe applicabile solo ove si tratti di licenziamento collettivo e non anche se si tratti di licenziamento individuale per ragioni oggettive.

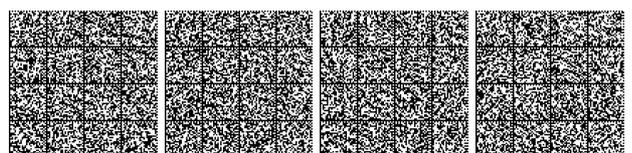
Né potrebbe accedersi ad una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina emergenziale, simile a quella fatta propria dai giudici del reclamo. Vi osterebbe «il dato letterale assolutamente univoco» della norma in esame, che, ai sensi dell'art. 12 disp. prel. cod. civ., «rappresenta il criterio cardine nella interpretazione della legge». L'art. 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, fa espresso richiamo al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604»: richiamo che non avrebbe «valenza polisemica», riferendosi unicamente al licenziamento individuale del dipendente non dirigente, in coerenza con il significato attribuito dal diritto vivente all'art. 10 della legge n. 604 del 1966, che esclude i dirigenti dall'ambito di applicazione della medesima legge. La funzione e gli effetti di detto richiamo, peraltro, non si limiterebbero alla identificazione della natura della ragione giustificatrice del recesso individuale, ma si estenderebbero «all'individuazione delle categorie (legali) di dipendenti ai quali quella ragione è riferibile nel regime giuridico legale del loro rapporto di lavoro», categorie fra le quali «non vi è quella dei dirigenti».

In definitiva, per i licenziamenti individuali dei dirigenti la legislazione dell'emergenza pandemica sarebbe affetta da «una vera e propria lacuna normativa, che tuttavia non è possibile colmare mediante applicazione analogica»: infatti, il “blocco” dei licenziamenti «rappresenta un'eccezione - sia pure temporanea - ai normali poteri datoriali [...] che trovano fondamento e giustificazione nel c.d. rischio d'impresa e, in ultima analisi, nell'art. 41 co. 1 Cost.».

La *ratio* del divieto di licenziamento, consistente nell'esigenza «di ordine pubblico» di evitare pregiudizi economici e sociali per i lavoratori durante il periodo dell'emergenza pandemica, sarebbe nondimeno ravvisabile per tutte le forme di licenziamento, sia individuale che collettivo. La rilevata «asimmetria» di tutela, apprezzabile per la sola categoria dei dirigenti, risulterebbe di conseguenza irragionevole per violazione dell'art. 3 Cost., non palesandosi la disposizione censurata come «adeguata e congruente rispetto alla finalità perseguita dal legislatore».

Sul punto, la Sezione rimettente osserva che tutte le misure di compensazione economica introdotte dalla medesima legislazione dell'emergenza (consistenti in una fattispecie tipizzata di cassa integrazione guadagni, nella sospensione temporanea di oneri fiscali e previdenziali e nella previsione di un credito d'imposta su locazione di immobili ad uso non abitativo), con l'obiettivo di alleggerire il costo a carico dei datori di lavoro, presuppongono la «portata generalizzata del c.d. blocco dei licenziamenti collettivi e individuali per ragioni oggettive», a prescindere dalla categoria legale di inquadramento dei dipendenti. Risulterebbe, pertanto, «del tutto eclettica» la scelta del legislatore di vietare temporaneamente i licenziamenti collettivi dei dirigenti (derivanti, per loro stessa natura, da ragioni oggettive) e non anche quelli individuali degli stessi per ragioni del pari, oggettive.

Sotto altro profilo, il “sacrificio” imposto ai datori di lavoro assumerebbe contorni ben più gravosi in caso di licenziamento collettivo (sia per il numero dei dipendenti coinvolti, sia «perché gli oneri datoriali in tal caso sarebbero soltanto di tipo procedurale»): sarebbe, dunque, irragionevole la previsione di un sacrificio “più grave” (ossia, il “blocco”



dei licenziamenti collettivi, che può riguardare anche i dirigenti) e la contemporanea esclusione di quello “meno grave” (ossia, il “blocco” dei licenziamenti individuali dei dirigenti per ragioni oggettive). Infatti, rileva il giudice *a quo*, «“nel più sta il meno”»: se, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, il legislatore ha ritenuto di poter sacrificare la facoltà di recesso collettivo, «a maggior ragione avrebbe dovuto sacrificare quella di recesso individuale», ugualmente compensabile con le richiamate misure di sostegno economico alle imprese.

In definitiva, l’omessa previsione del sacrificio “minore” a carico dei datori di lavoro, non si presterebbe, in alcun modo, «ad essere giustificata sul piano costituzionale», né - «ostandovi il tenore letterale» della disposizione di divieto - potrebbe essere risolta mediante il canone dell’interpretazione costituzionalmente orientata. Non resterebbe, dunque, che «prendere atto della irragionevolezza della scelta legislativa di “bloccare”, rispetto ai dirigenti, i soli licenziamenti collettivi e non anche quelli individuali dovuti a ragioni oggettive».

1.1.- Con atto depositato il 12 settembre 2024, si è costituito in giudizio M. P., resistente nel giudizio principale.

Premessa, in punto di fatto, la sintesi della vicenda contenziosa e la ricostruzione del panorama normativo rilevante, la parte dichiara di aderire alle censure di illegittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*, i cui passaggi argomentativi vengono sinteticamente richiamati. Si evidenzia, in particolare, che la disposizione censurata produrrebbe una «ingiusta e incomprensibile disparità di trattamento», sia sotto il profilo di «una distinzione tra lavoratori tale da comportare una manifesta e illogica sperequazione tra categorie di dipendenti», sia «all’interno della medesima categoria» di lavoratori (i dirigenti), posto che la legge garantirebbe, mediante il “blocco” dei licenziamenti durante la pandemia, «unicamente i dirigenti destinatari di un licenziamento collettivo, lasciando invece privi di tutela i dirigenti oggetto di licenziamento economico individuale». Ciò si porrebbe «in contrasto con la stessa *ratio legis* di tutela delle primarie esigenze di tenuta sociale e di ordine pubblico, in un momento di grave crisi sanitaria ed economica».

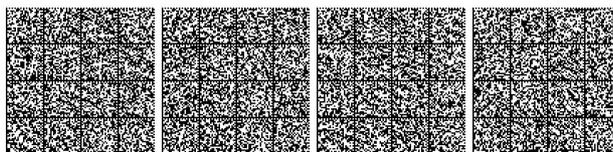
1.2.- Con atto depositato il 16 settembre 2024, si è costituita in giudizio Angelini Pharma spa, ricorrente nel giudizio principale, sostenendo la non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Sulla premessa che la disposizione censurata sia correttamente da interpretare nel senso di escludere il blocco dei licenziamenti per i dirigenti, tale previsione - si sostiene - non potrebbe essere considerata “lacunosa” né affetta da alcuna “asimmetria”: al contrario, si tratterebbe di una precisa e consapevole scelta del legislatore il quale, intervenuto più volte con le varie disposizioni che si sono succedute durante il periodo pandemico, non ha mai modificato la locuzione utilizzata a tal fine.

Secondo la parte, il diverso regime del “blocco” dei licenziamenti andrebbe valutato alla luce della giurisprudenza di questa Corte che «ha sempre considerato legittime le differenziazioni di trattamento fra lavoratori dirigenti e non dirigenti». Assumerebbero rilievo le «peculiari caratteristiche fattuali» del rapporto di lavoro dirigenziale, che renderebbero essenziale l’esigenza di mantenere «un rapporto di fiducia reciproca e di positiva valutazione». Le evidenziate diversità risulterebbero anzi rafforzate in relazione alla normazione emergenziale di epoca pandemica, che ha richiesto «una collaborazione e una fiducia fra datore e dirigenti se possibile ancora più stretta di quella ordinariamente richiesta in un’impresa». Di conseguenza, l’esclusione dei dirigenti dal “blocco” dei licenziamenti non sarebbe affatto irragionevole, dovendosi anche considerare il costo di tale rapporto di lavoro, «notevolmente (e notoriamente) più elevato rispetto alle altre categorie di lavoratori». Il diverso trattamento dei dirigenti, analogamente a quanto già accaduto in altri periodi storici, sarebbe piuttosto il frutto di una scelta politica del legislatore, insindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Si aggiunge che, pure durante la pandemia, i lavoratori non dirigenti continuavano ad essere protetti «da un apparato sanzionatorio di tipo prevalentemente reintegratorio» in caso di «licenziamenti disciplinari fattualmente infondati». I dirigenti, invece, non godono di simile presidio né in via ordinaria, né tantomeno nel regime eccezionale della pandemia: di conseguenza, un’eventuale estensione del “blocco” anche a tale categoria di lavoratori sarebbe stata «agevolmente eludibile attraverso un licenziamento disciplinare, per qualunque anche modestissima infrazione», in modo da «mascherare la vera ragione economica». Anche di ciò il legislatore avrebbe tenuto conto nel selezionare la platea di lavoratori da coinvolgere nel “blocco” dei licenziamenti.

In ordine a quanto affermato dalla Sezione rimettente - secondo cui, ai fini del divieto temporaneo di licenziamento, non si apprezzerrebbe alcuna diversità tra i licenziamenti collettivi e quelli individuali - la parte sottolinea che, al contrario, le due ipotesi si differenziano (oltre che per la diversa procedura prevista) almeno per tre diversi profili. In primo luogo, i licenziamenti collettivi, a differenza di quelli individuali, vieppiù durante l’emergenza epidemiologica, «producono un allarme sociale che giustifica l’imposizione in capo alle imprese di un surplus di sacrificio delle proprie prerogative costituzionali ex art. 41 co. 1 Cost., compresa quella di non poter licenziare i dirigenti nell’ambito di una procedura collettiva». In secondo luogo, vi sarebbe un diverso impatto discendente dalla normativa dell’Unione europea la quale, «lungi dall’imporre la parificazione fra dirigenti e non dirigenti in materia di recesso datoriale individuale (non avendone oltretutto alcuna competenza)», ha invece vietato differenziazioni tra le due categorie «solo nell’ambito delle procedure di licenziamento collettivo ai sensi della dir. 98/59/CE». In terzo luogo, mentre la normativa sui



licenziamenti collettivi «non impone di norma di sindacare giudizialmente il merito delle ragioni del recesso», il licenziamento individuale del dirigente impone il vincolo convenzionale della “giustificata”, sindacabile dal giudice: sarebbe quindi «perfettamente ragionevole» includere i dirigenti nel “blocco” dei licenziamenti collettivi ed escluderli, invece, da quello dei licenziamenti individuali.

Pertanto, sotto una prospettiva «fattuale/economic[a]», che tiene conto degli importi a titolo di retribuzione lorda, si evidenzia che un’azienda risparmia di più in caso di licenziamento individuale di un solo dirigente, piuttosto che in caso di licenziamento di dieci lavoratori non dirigenti.

Pertanto, il rimettente avrebbe dovuto considerare che l’estensione, maggiore o minore, del “blocco” dei licenziamenti «è il frutto di un delicato bilanciamento fra interessi contrastanti di rango costituzionale che solo il Legislatore può operare» e che, in tale bilanciamento, posizione centrale assume la libertà di iniziativa economica privata di cui all’art. 41 Cost.: parametro, quest’ultimo, che giustifica «l’area residuale del recesso ad nutum dei dirigenti».

1.3.- Con atto depositato il 17 settembre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che questa Corte dichiari la questione non fondata.

La difesa statale contesta l’affermazione del giudice *a quo* secondo la quale la disposizione censurata non sarebbe suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata. Il richiamo all’art. 3 della legge n. 604 del 1966, operato dall’art. 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, in quanto «enfatica la ragione del licenziamento e non i suoi destinatari», avrebbe solo «lo scopo di individuare la tipologia di licenziamento impedita dalla normativa emergenziale, con riferimento alla ragione della intimazione di recesso dal rapporto di lavoro, senza diretto richiamo alla categoria dei lavoratori cui il medesimo si riferisce». Del resto, l’esigenza perseguita dal legislatore - quella, di ordine pubblico, «di attenuazione in via provvisoria delle conseguenze economiche negative della pandemia» - accomunerebbe «tutte le categorie di lavoratori, non essendovi ragione per escludere dalla tutela i dirigenti che sono soggetti più esposti in quanto, in caso di licenziamento, risultano tutelati in misura più attenuata rispetto alle altre categorie di lavoratori». Né le ragioni che giustificano lo speciale regime giuridico del licenziamento individuale del dirigente, fondate sulla natura fiduciaria del rapporto di lavoro in esame, potrebbero costituire un ostacolo «di fronte ad una norma limitativa, come quella censurata, di natura temporanea».

1.4.- Con deposito del 16 settembre 2024, è pervenuta, ai sensi dell’art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’opinione scritta dell’Associazione Comma2 - Lavoro è dignità, in veste di *amicus curiae*, ammessa con decreto presidenziale in data 13 febbraio 2025.

Dopo aver richiamato le motivazioni del Giudice rimettente e accennato alla possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, l’opinione conclude nel senso dell’accoglimento della questione ovvero, «quantomeno», nel senso dell’opportunità di «interloquire con la CGUE», alla quale andrebbe rivolto un quesito interpretativo, per conoscere se la disposizione censurata osti alla piena applicazione dell’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e delle altre norme internazionali indicate «e, se, dunque, il caso in esame può costituire una discriminazione indiretta non sorretta da ragionevolezza».

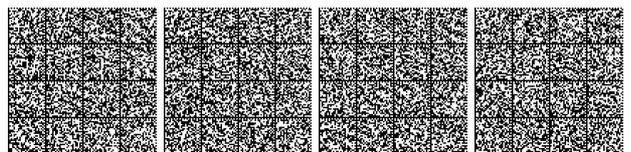
1.5.- Con memoria depositata il 20 maggio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto ulteriori difese a sostegno della ritenuta non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

L’esclusione dei dirigenti dalla disciplina limitativa dei licenziamenti individuali per ragioni oggettive sarebbe ragionevole alla luce della *ratio* della normativa emergenziale. La peculiarità della posizione dirigenziale, «caratterizzata dall’ineliminabile vincolo fiduciario e collaborativo con l’imprenditore», sopravviverebbe anche nella situazione emergenziale, e anzi avrebbe tratti ancor più marcati, «dove la ragionevolezza della scelta del legislatore qui contestata». Quanto all’inclusione dei dirigenti nel “blocco” dei licenziamenti collettivi, si tratterebbe di una scelta “indisponibile” per il legislatore nazionale, in ragione del vincolo derivante dall’ordinamento euro-unitario, di cui alla direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi.

In definitiva, la contestata scelta del legislatore si fonderebbe su di «un corretto bilanciamento [...] frutto dell’esercizio non irragionevole della discrezionalità politica spettante al legislatore in merito alla destinazione delle risorse rispetto ai fini da raggiungere, non sindacabile se non in caso di superamento “dei limiti costituzionali di proporzionalità e adeguatezza”, nella specie non valicati».

1.6.- Anche Angelini Pharma spa, parimenti in data 20 maggio 2025, ha depositato una memoria integrativa, insistendo per la non fondatezza della questione.

La memoria esamina, in chiave critica, le osservazioni dell’*amicus curiae*, evidenziando, in particolare, l’infondatezza delle ragioni addotte a sostegno della questione pregiudiziale comunitaria. La materia dei licenziamenti individuali, infatti, sarebbe estranea al diritto UE, né sarebbero rinvenibili norme euro-unitarie che imponessero di trattare allo stesso modo il licenziamento individuale del dirigente e quello del lavoratore non dirigente.



Si segnala, infine, che di recente la Corte di cassazione avrebbe ribadito la specialità della norma sul “blocco” dei licenziamenti, escludendone l’applicabilità in via analogica (con riferimento ai licenziamenti derivanti dal superamento del periodo di comportamento).

2.- Con altra ordinanza del 29 maggio 2024, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all’art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’art. 46 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Con tale disposizione si è stabilito, al comma 1, che, per il periodo di cinque mesi a decorrere dall’entrata in vigore del medesimo decreto-legge, «il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell’articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604».

La Sezione rimettente premette di dover decidere sul ricorso presentato da Gruppo PSC spa contro la sentenza della Corte d’appello di Roma, sezione lavoro, che ha accolto il gravame presentato da G. D.G., ex dirigente della società licenziato per «soppressione della posizione lavorativa» («nell’ambito di un processo di riorganizzazione aziendale, nell’ottica del contenimento dei costi e di una più utile gestione dell’impresa»). In primo grado, il Tribunale di Roma, sezione lavoro, aveva rigettato il ricorso di G. D.G. sulla base del tenore letterale dell’art. 46 censurato, che non si riferisce ai dirigenti nel prescrivere il “blocco” dei licenziamenti. La Corte d’appello ha, invece, ritenuto la norma applicabile anche a questi ultimi «all’esito di un’interpretazione costituzionalmente orientata».

Anche in questo caso, la Sezione rimettente premette che non è controverso, tra le parti, né che il lavoratore sia stato formalmente licenziato per una ragione economico-organizzativa, né che la società datrice di lavoro non abbia per lui fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all’emergenza epidemiologica da COVID-19.

In punto di interpretazione della disposizione censurata, la Sezione rimettente - analogamente a quanto ritenuto dall’ordinanza iscritta al n. 150 reg. ord. del 2024 - sposa la tesi per cui il rinvio all’art. 3 della legge n. 604 del 1966 esprimerebbe la volontà del legislatore di escludere i dirigenti dal “blocco” dei licenziamenti, mantenendoli nel tradizionale regime del recesso ad nutum. Infatti, l’espressione «ai sensi», che si rinviene nella disposizione censurata, «è riferita alla nozione di recesso per “giustificato motivo oggettivo”, che assume giuridica rilevanza soltanto in tema di rapporti di lavoro subordinato non dirigenziali». Viene quindi richiamata la diversità del regime del licenziamento collettivo, di cui alla legge n. 223 del 1991, riguardante anche i dirigenti: pertanto, il relativo “blocco”, stabilito dal primo periodo della disposizione censurata, «riguarda certamente anche i dirigenti, perché anche a costoro trova applicazione la legge 23 luglio 1991, n. 223».

Ritenuta non praticabile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in considerazione del suo tenore univoco, vengono esposti i dubbi di illegittimità costituzionale secondo le medesime argomentazioni dell’ordinanza di rimessione in precedenza esaminata. Si denuncia, quindi, l’esistenza di una «vera e propria asimmetria di tutela», in quanto, mentre per i lavoratori non dirigenti è stata prevista una protezione “globale” (derivante dal “blocco” sia dei licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, sia di quelli collettivi), «per i dipendenti dirigenti la tutela è soltanto parziale, in quanto il divieto investe solo i licenziamenti collettivi». Verrebbe dunque penalizzata la «logica della solidarietà collettiva» che - come sottolineato anche da questa Corte (sono citate le sentenze n. 213 e n. 198 del 2021) - ha caratterizzato la legislazione dell’emergenza pandemica.

2.1.- Con atto depositato il 6 settembre 2024, si è costituito, nel giudizio dinanzi a questa Corte, G. D.G., resistente nel giudizio principale, aderendo ai dubbi di illegittimità costituzionale fatti propri dall’ordinanza di rimessione.

Nel ricordare che la disciplina del blocco dei licenziamenti è stata «prorogata» dall’art. 14 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, si evidenzia che, secondo il messaggio dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) del 26 novembre 2020, n. 4464 (Articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 104 del 2020. Risoluzione del rapporto di lavoro a seguito di accordo collettivo aziendale e accesso all’indennità NASpI) anche i dirigenti, che abbiano aderito agli accordi collettivi aziendali richiamati dall’indicata disposizione (art. 14, comma 3) al fine di integrare una fattispecie di eccezione al “blocco” stesso, possono accedere all’indennità di disoccupazione denominata “NASpI”. Tale previsione comproverebbe che il “blocco” dei licenziamenti produce effetto anche nei confronti dei dirigenti.

2.2.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è altresì costituita la società Gruppo PSC spa, ricorrente nel giudizio principale, concludendo per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La parte preliminarmente osserva che «la lettera della norma è incontrovertibilmente chiara nell’escludere la categoria dirigenziale dal novero dei soggetti rientranti nella disciplina del c.d. blocco dei licenziamenti individuali di carattere economico».

Tanto premesso, a giudizio della parte un’eventuale decisione di accoglimento della questione porrebbe «serissimi dubbi di tenuta del sistema» e finirebbe per «travolgere anche le divergenze che sussistono oggi tra la disciplina ordinaria in tema di licenziamenti collettivi e individuali». Sul punto, si osserva che le due fattispecie di licenziamento



«non appaiono comparabili, per diverse ragioni», a cominciare dal fatto che, per i dirigenti, l'estensione dell'applicazione delle norme sui licenziamenti collettivi (intervenuta a seguito delle previsioni del diritto UE, di cui alla direttiva 1998/59/CE) «ha interessato gli aspetti procedurali e non anche quelli sostanziali». Di conseguenza, la disciplina sul licenziamento collettivo dei dirigenti manterrebbe tuttora «un'ontologica» differenza rispetto sia a quella sul licenziamento collettivo dei dipendenti, sia a quella sul licenziamento individuale degli stessi dirigenti. In tale quadro, il coinvolgimento del personale dirigenziale nel «blocco» dei licenziamenti collettivi sarebbe dovuto «alla circostanza che dal punto di vista procedurale non possa farsi differenziazione alcuna tra dipendenti e dirigenti, pena la violazione del diritto comunitario». L'asimmetria lamentata dal giudice rimettente, dunque, sarebbe in tal modo spiegata, posto che il legislatore ha prescelto soluzioni diverse per «situazioni giuridicamente non comparabili in quanto riferite a fattispecie differenti».

Del resto, il legislatore non avrebbe potuto ignorare che, «anche dal punto di vista sociale, l'impatto dei licenziamenti collettivi è ben diverso da quelli individuali». Di conseguenza, l'approntamento di «tutele "graduali"», che sanciscono per i dirigenti solo il divieto dei licenziamenti collettivi («ritenuto irrinunciabile per la tutela delle finalità d'ordine pubblico perseguite»), si spiegherebbe nell'ottica di un «bilanciamento in chiave costituzionale» alla luce della libertà di iniziativa economica di cui gode la parte datoriale ai sensi dell'art. 41 Cost.: anziché «proibire qualsiasi scelta in ordine alla categoria dirigenziale», approccio che «sarebbe stato certamente irragionevole», si è pertanto stabilito di precludere «soltanto» le procedure di licenziamento collettivo.

Diversamente, si sarebbe intrapresa una strada «in evidente contrasto con l'art. 41 Cost.» perché si sarebbe limitata, in modo eccessivo, la libertà di iniziativa economica di parte datoriale, «facendo ricadere su quest'ultima l'onere di una misura sostanzialmente "assistenziale", qual è il blocco dei licenziamenti, stante la - incontestabile - inapplicabilità degli ammortizzatori sociali alla categoria dirigenziale».

Pertanto, a giudizio della parte, i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dalla Sezione rimettente invaderebbero il «terreno del giudizio di opportunità sulla politica legislativa, lasciando prefigurare una potenziale compromissione della discrezionalità del legislatore», la cui scelta, «prima ancora che insindacabile», risulterebbe nella specie «pienamente coerente e ragionevole nel quadro delineato dalla carta Costituzionale».

Si sottolinea ancora che la legittimità del «blocco» dei licenziamenti per il personale dirigenziale sarebbe «indissolubilmente legata alla circostanza che il relativo onere è posto a carico della fiscalità generale tramite l'estensione generalizzata degli ammortizzatori sociali a «costo zero» per tutti i datori di lavoro».

2.3.- Con atto depositato il 17 settembre 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche nel giudizio iscritto al n. 151 reg. ord. del 2024, insistendo - con i medesimi argomenti spesi in relazione al giudizio incidentale già esaminato - per la non fondatezza della questione.

2.4.- L'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità, in qualità di amicus curiae, ha fatto pervenire anche nel giudizio in esame un'opinione scritta, corredata da osservazioni e argomenti corrispondenti a quelli spesi nel giudizio di cui si è dianzi riferito.

Anche questa opinione, così come quella presentata in relazione al procedimento originato dalla ordinanza iscritta al n. 150 reg. ord. del 2024, è stata ammessa con decreto presidenziale in data 13 febbraio 2025.

2.5.- In data 22 gennaio 2025 Gruppo PSC spa ha depositato una nota con la quale si dà conto che le parti del processo principale «hanno raggiunto e formalizzato un accordo attraverso il quale hanno definitivamente posto termine alla lite tra loro insorta». La nota aggiunge che, in data 18 dicembre 2024, è stato depositato, presso la Corte di cassazione, un «Atto di rinuncia al ricorso per cassazione e contestuale accettazione del controricorrente», con il quale «le parti hanno dato atto della rinuncia al giudizio, chiedendone l'estinzione». Si rende quindi noto che entrambe le parti «non hanno interesse alla prosecuzione dell'odierno procedimento di costituzionalità».

3.- Con ordinanza del 27 gennaio 2025, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Catania, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176.

La disposizione censurata stabilisce che, fino alla data del 31 gennaio 2021, «resta, altresì, preclusa al datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e restano altresì sospese le procedure in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge».



Il giudice rimettente riferisce che la controversia sottoposta al suo esame è sorta a seguito del licenziamento, da parte del datore di lavoro Sidra spa, di O. D.G., al tempo direttore generale, «con motivazione attinente a ragioni di riorganizzazione e razionalizzazione della struttura aziendale». Il licenziamento era stato impugnato dall'interessato dinanzi al Tribunale ordinario di Catania, sezione lavoro, per nullità, in quanto intimato, in data 18 gennaio 2021, in costanza del cosiddetto "blocco" dei licenziamenti. Il giudice di primo grado aveva rigettato l'impugnativa, ritenendo non applicabile alla categoria dei dirigenti la disciplina prevista dall'art. 12, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e considerando il recesso «assistito dal carattere della giustificatezza, come dimostrato dalla motivazione contenuta nella lettera di licenziamento». Ancora, il Tribunale aveva ritenuto infondati i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati, in giudizio, dal lavoratore.

La Sezione rimettente, affermata la rilevanza della questione, richiama i passaggi fondamentali delle due ordinanze di rimessione della Corte di cassazione (sulle quali si è già riferito), condividendone il contenuto. Evidenzia, quindi, il «palese difetto di "simmetria"» che - analogamente alle disposizioni censurate dalla Corte di cassazione - affliggerebbe la previsione denunciata, la quale, al comma 9, reitera il "blocco" dei licenziamenti collettivi (che riguarda anche i dirigenti) e invece, al comma 10, esclude il personale dirigenziale dal "blocco" dei licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Sulla premessa che «non si apprezza alcuna differenza fra licenziamento collettivo e quello individuale» e che anzi «"il sacrificio" imposto da tale divieto al datore di lavoro è sicuramente più gravoso nel caso di sussistenza dei presupposti giustificativi del licenziamento collettivo piuttosto che in quello di licenziamento individuale del singolo dirigente», il rimettente conclude nel senso di ritenere integrata la violazione dell'art. 3 Cost. nella parte in cui la disposizione censurata «non prevede il divieto temporaneo di procedere al licenziamento individuale del dirigente per ragioni oggettive».

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che questa Corte dichiari inammissibile e, comunque, non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Catania.

Anzitutto, la questione sarebbe inammissibile «in relazione alla sua rilevanza, atteso che il giudice [...] non ha assolto all'onere processuale di fornire adeguata motivazione delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta». Sarebbe, infatti, possibile, secondo la difesa statale, «un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata», posto che la formulazione letterale di quest'ultima «non ha incluso espressamente la categoria dei dirigenti tra i [suoi] destinatari». Il richiamo, contenuto nel censurato art. 12 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, alla facoltà di recesso di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966 andrebbe infatti riferito «alla ragione posta a fondamento del recesso, e non a delimitare l'ambito soggettivo di applicazione del divieto». L'intento del legislatore, insomma, sarebbe stato quello di «vietare i licenziamenti economici indiscriminatamente, senza alcun richiamo a specifiche categorie di lavoratori». Tale interpretazione sarebbe sostenuta da diverse ragioni, legate sia alla «tecnica normativa» impiegata (che sarebbe stata «soggettiva» e non «tipologica» qualora il legislatore avesse inteso ampliare l'ambito soggettivo del divieto), sia alla nozione di «giustificato motivo oggettivo» di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966 (che si discosterebbe, quanto all'«essenza», da quella di «giustificatezza oggettiva» valida per i dirigenti), sia alla *ratio* perseguita dal legislatore (consistente nell'«evitare in via provvisoria che le conseguenze economiche della pandemia si traducano nella soppressione immediata di posti di lavoro»), sia infine alla circostanza che, quanto ai licenziamenti collettivi, la medesima disposizione protegge anche i dirigenti, ciò che confermerebbe che il "blocco" è improntato al criterio della esclusione dei dirigenti per le peculiari caratteristiche della relativa categoria.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, posto che «[i]l dato testuale della norma è chiaro e non discriminatorio». Si ribadisce che il legislatore, mediante il richiamo all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, avrebbe solo inteso selezionare per tipologia i licenziamenti, circoscrivendoli «a quelli supportati da motivi di ordine cd economico [...], per escludervi di contro quelli relativi ai comportamenti illegittimi del lavoratore», senza con ciò voler individuare o delimitare la categoria dei lavoratori interessati. L'esigenza, di ordine pubblico, di attenuare provvisoriamente le conseguenze economiche negative della pandemia riguarderebbe, del resto, «tutte le categorie di lavoratori, non essendovi ragione per escludere dalla tutela i dirigenti che sono soggetti più esposti».

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, e la Corte d'appello di Catania, sezione lavoro, con tre ordinanze di analogo tenore, sollevano, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni che, nel corso dell'anno 2020, avendo, *ratione temporis*, reiteratamente stabilito che il datore di lavoro, indipendentemente



dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966, non hanno esteso tale disciplina anche ai lavoratori che rivestono la qualifica di dirigenti.

Nel dettaglio, con la questione iscritta al n. 151 reg. ord. del 2024, la Corte di cassazione, sezione lavoro, censura l'art. 46 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che costituisce, in ordine di tempo, la prima delle disposizioni con le quali, nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è stato introdotto il cosiddetto "blocco" dei licenziamenti, valido per cinque mesi a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso decreto-legge (17 marzo 2020). La medesima Corte, con la questione iscritta al n. 150 reg. ord. del 2024, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, che ha mantenuto ferma la suddetta preclusione per i datori di lavoro, a partire dal 15 agosto 2020 in avanti. La Corte d'appello di Catania, infine, solleva questione di legittimità costituzionale (con ordinanza iscritta al n. 38 reg. ord. del 2025) dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, che ha a sua volta confermato la preclusione fino alla data del 31 gennaio 2021.

I tre giudizi a quibus hanno a oggetto altrettante domande di annullamento e di reintegra di lavoratori, inquadrati come dirigenti, nelle rispettive aziende datrici di lavoro, ai quali è stato intimato il licenziamento individuale per ragioni inerenti al ridimensionamento del personale e alla riorganizzazione aziendale. Aspetto controverso tra le parti, in tutti e tre i giudizi principali, è se la preclusione dei recessi individuali, per come imposta e reiterata dalle menzionate disposizioni, sia applicabile, o meno, anche ai lavoratori che rivestono qualifica dirigenziale. In proposito, i giudici rimettenti affermano di non poter addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, atteso l'inequivoco tenore letterale delle stesse, che richiama un istituto - il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 - non applicabile ai dirigenti per i quali vige il regime del recesso ad nutum di cui all'art. 2118 cod. civ. La conseguente esclusione di questi lavoratori dall'ambito soggettivo del "blocco" dei licenziamenti individuali contrasterebbe con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

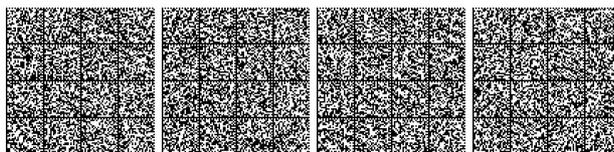
L'attenzione dei rimettenti si focalizza sul regime dei licenziamenti collettivi e delle connesse garanzie, regime che, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 223 del 1991 (come modificato dall'art. 16 della legge n. 161 del 2014), è stato esteso in favore dei lavoratori dirigenti. Posto che la preclusione dei licenziamenti collettivi, parimenti introdotta dalle medesime fonti emergenziali in esame, si riferisce anche ai dirigenti, che sono invece rimasti esclusi dal "blocco" dei licenziamenti individuali (intimati per motivi economici), ne deriverebbe, per costoro, una disciplina emergenziale affetta da una «lacuna normativa» e connotata da un «difetto di simmetria» e, perciò, irragionevole, apparendo «del tutto eclettica» (così le ordinanze iscritte al n. 150 e al n. 151 reg. ord. del 2024) la scelta del legislatore di escludere i dirigenti - pur coinvolti nel "blocco" dei licenziamenti collettivi - dal divieto di quelli individuali «per ragioni del pari oggettive» (così l'ordinanza iscritta al n. 150 reg. ord. del 2024). Se nel bilanciamento con i contrapposti interessi è stata ritenuta sacrificabile la facoltà del recesso collettivo del datore, «a maggior ragione» si sarebbe dovuta sacrificare quella di recesso individuale, perché «nel più sta il meno» (così, ancora, le ordinanze iscritte al n. 150 e al n. 151 reg. ord. del 2024).

2.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei tre giudizi, che hanno a oggetto la medesima sostanziale disposizione di legge, sia pure nelle varie declinazioni temporali succedutesi nel tempo, e che fanno valere argomenti e parametro coincidenti (*ex plurimis*, di recente, sentenza n. 220 del 2023), con identico petitum rivolto a questa Corte (sentenze n. 171 del 2024 e n. 186 del 2020).

3.- Ancora in via preliminare, occorre valutare la sorte del giudizio iscritto al n. 151 reg. ord. 2024, in riferimento al quale l'azienda privata Gruppo PSC spa, ricorrente nel giudizio principale, ha reso nota l'avvenuta formalizzazione di un accordo tra le parti. In tal modo, come riferito dalla parte, è stato «definitivamente posto termine alla lite», con conseguente deposito, nel giudizio principale, di un atto di rinuncia al ricorso per cassazione corredato da contestuale accettazione della controparte.

Tale evento, tuttavia, non è in grado di incidere sul presente giudizio.

Secondo quanto stabilisce l'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le sorti del procedimento principale, in linea di principio, non producono effetti sul giudizio incidentale (tra le tante, sentenza n. 244 del 2020). Quest'ultimo, infatti, in ossequio al principio di autonomia, più volte affermato da questa Corte, non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. La costante giurisprudenza costituzionale afferma, pertanto, che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze esistenti al momento del provvedimento di rimessione, «senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018)» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 270 del 2020, da ultimo richiamata dalla sentenza n. 120 del 2024).



4.- Con riferimento al solo giudizio iscritto al n. 38 reg. ord. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione «in relazione alla sua rilevanza, atteso che il giudice [...] non ha assolto all'onere processuale di fornire adeguata motivazione delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta». Sarebbe, infatti, possibile «un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata» (l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito), posto che la formulazione letterale di quest'ultima «non ha incluso espressamente la categoria dei dirigenti tra i [suoi] destinatari».

4.1.- L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Catania ha preliminarmente esaminato la possibilità di attribuire alla disposizione censurata un significato compatibile con la Costituzione. Nel richiamare le conclusioni cui era già giunta la sezione lavoro della Corte di cassazione con le altre due ordinanze di rimessione, essa ha escluso la praticabilità di tale soluzione alla luce del dato letterale costituito dal richiamo, operato dalla disposizione censurata, all'art. 3 della legge n. 604 del 1966.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni (così, *ex multis*, sentenze n. 50 e n. 118 del 2020 e n. 133 del 2019)» (sentenza n. 150 del 2022).

5.- La disamina del merito delle odierne questioni non può, peraltro, prescindere proprio dalla pregiudiziale interpretazione delle disposizioni censurate, necessaria per verificare la correttezza del presupposto ermeneutico dal quale muovono le ordinanze di rimessione, cioè la non applicabilità ai dirigenti del divieto dei licenziamenti.

5.1.- A tale fine è opportuno un breve inquadramento del contesto in cui si collocano le tre disposizioni, con le quali, a partire dall'insorgenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è stata introdotta, e poi immediatamente reiterata, la temporanea preclusione, per i datori di lavoro, della facoltà di recesso individuale per giustificato motivo oggettivo.

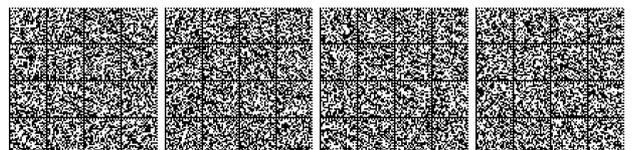
La misura così imposta, «ispirata dalla specifica *ratio* di tutela dei lavoratori dalle conseguenze negative sull'occupazione derivanti dal blocco o dalla riduzione dell'attività produttiva conseguente all'emergenza COVID 19» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 30 aprile 2025, n. 11429), si connota, a un tempo, per la natura eccezionale e per l'applicazione tendenzialmente generalizzata. Essa, infatti, consiste in una deroga alle ordinarie facoltà datoriali di recesso dal rapporto di lavoro e, dal punto di vista soggettivo, prescinde dalle dimensioni dell'impresa, in quanto vincola tutti i datori di lavoro «indipendentemente dal numero dei dipendenti». In relazione a determinate ipotesi, peraltro, la platea soggettiva dei datori di lavoro (nonché dei lavoratori) è stata parzialmente circoscritta, secondo quanto previsto a partire dall'art. 14, comma 3, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito.

La generalizzata applicazione della misura in esame ha caratterizzato anche il versante oggettivo, ossia la tipologia di recesso che è stata preclusa. Come ampiamente messo in luce dalle ordinanze di rimessione, il «blocco» dei licenziamenti ha infatti interessato l'intero panorama dei licenziamenti economici, sia di natura collettiva che individuale. Accanto alle disposizioni che - come quelle in questa sede censurate - hanno declinato il divieto richiamando il «giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604», che detta la disciplina dei licenziamenti individuali, il legislatore ne ha introdotte altre, con le quali si è «precluso l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223» (così, ad esempio, la formulazione dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito), con chiaro rimando, dunque, ai licenziamenti collettivi.

Peraltro, alla misura eccezionale del «blocco» temporaneo dei licenziamenti, sia individuali per giustificato motivo oggettivo, sia collettivi, il legislatore ha sempre accompagnato la previsione di misure di sostegno economico in favore delle imprese, calibrandole variamente nel succedersi delle fonti emergenziali.

In tal senso, sono state introdotte previsioni speciali in materia di integrazione salariale, usufruibile con causale «emergenza COVID-19» per periodi limitati, ma via via reiterati nel corso dei mesi, cui sono state quasi sempre aggiunte altre e diverse tipologie di aiuto, sostanzialmente riconducibili a sgravi previdenziali e/o fiscali in favore delle imprese. È il caso di sottolineare che le previsioni di integrazione salariale, corredate dalla predetta causale, sono state modellate sulla disciplina generale della cassa integrazione guadagni (CIG) ordinaria, di cui al d.lgs. n. 148 del 2015.

Anche in questo particolare settore può dunque dirsi che il legislatore - come questa Corte non ha mancato di osservare con riferimento ad altre misure emergenziali messe in atto nel medesimo frangente storico - si è mosso secondo la «logica della solidarietà collettiva», impiegando «consistenti risorse economiche» con l'obiettivo di fronteggiare «l'arresto di fatto di numerose attività economiche [e la] conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione» (sentenza n. 213 del 2021).



5.2.- Nel descritto contesto, il problema interpretativo dell'estensione dei divieti di licenziamento anche ai lavoratori con qualifica dirigenziale, non espressamente menzionati dalle norme, ha trovato divergenti soluzioni nelle prime pronunce della giurisprudenza di merito.

Secondo un primo orientamento, le norme in esame potrebbero prestarsi a una lettura costituzionalmente orientata, tale da ricomprendere, nel divieto imposto ai datori di lavoro, anche i licenziamenti individuali dei dirigenti motivati da ragioni economiche. Il richiamo all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, in questa prospettiva, sarebbe da intendere come volto a identificare solo la tipologia di licenziamento investito dalla preclusione e non anche la platea dei lavoratori che ne beneficiano. A supporto di questa tesi è stato anche osservato che i dirigenti sono comunque garantiti dalla "giustificatezza" della ragione oggettiva di licenziamento, secondo quanto comunemente stabilisce la disciplina di fonte collettiva che ne regola il rapporto di lavoro. Tale "giustificatezza" «è in rapporto di continenza rispetto al meno ampio giustificato motivo oggettivo», ragione per la quale l'esclusione dei dirigenti dal "blocco" risulterebbe «incoerente» (in tal senso, Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, sentenza 10 novembre 2021; nello stesso senso, Tribunale di Roma, sezione terza lavoro, ordinanze 16 ottobre 2021 e 26 febbraio 2021).

Secondo altro orientamento, la riferita interpretazione non sarebbe praticabile a causa della portata letterale delle disposizioni, che si riferiscono inequivocabilmente ai soli licenziamenti individuali per motivi oggettivi di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, ossia a quelli che riguardano i lavoratori privi della qualifica dirigenziale (in tal senso, ex aliis, Tribunale di Roma, sezione lavoro, sentenza 25 ottobre 2022, n. 8722). Si è anche sottolineato che le disposizioni in esame hanno dato vita a una «norma eccezionale, come tale di stretta interpretazione», e che il loro dato letterale, volto a escludere la figura del dirigente dal blocco dei licenziamenti, appare «coerente con la *ratio* che sorregge l'emergenziale divieto di recesso, [...] insuscettibile di censure in punto di disparità di trattamento fra diverse categorie di lavoratori subordinati», facendosi altresì notare «la fondamentale differenza della previsione, per le altre categorie, della percezione della c.d. "Cassa Covid", che non spetta ai dirigenti: includendo costoro nel "blocco" si finirebbe, infatti, irragionevolmente, con l'addossare sulla sola parte datoriale, e integralmente, il costo collegato alla moratoria dei licenziamenti» (Corte d'appello di Bologna, sezione lavoro, sentenza 24 gennaio 2023, n. 25).

La giurisprudenza di legittimità risulta essersi pronunciata, per la prima volta, proprio con le due odierne ordinanze di rimessione. Queste, in modo non implausibile, hanno sposato la tesi della non estensibilità ai dirigenti del "blocco" dei licenziamenti, evidenziando che l'istituto del recesso per giustificato motivo oggettivo, di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, non è giuridicamente riferibile ai lavoratori aventi tale qualifica. Ciò, del resto, è coerente con il costante orientamento della stessa giurisprudenza di legittimità, secondo il quale il rapporto di lavoro del dirigente non è assoggettato alle norme limitative dei licenziamenti individuali di cui agli artt. 1 e 3 della legge n. 604 del 1966, come deriva dalla previsione dell'art. 10 della medesima legge che ne delimita l'ambito di applicazione soggettivo nei confronti dei lavoratori aventi la qualifica di impiegato e di operaio, ai sensi dell'art. 2095 cod. civ. In tale quadro, la nozione di "giustificatezza" del licenziamento del lavoratore avente qualifica dirigenziale, derivante dalla contrattazione collettiva di settore, non coincide con quella di giustificato motivo contemplata dalla legge n. 604 del 1966 (in tal senso, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 12 marzo 2024, n. 6540).

Successivamente alle due ordinanze di rimessione, la Corte di cassazione ha ribadito la tesi che esclude l'estensione ai dirigenti del divieto dei licenziamenti vigente nel periodo della pandemia, avviandosi ormai verso il consolidamento di questo indirizzo (sezione lavoro, sentenza 14 ottobre 2024, n. 26634, e ordinanza n. 11429 del 2025).

Deve dunque concludersi che, allo stato attuale della riflessione giurisprudenziale, la quale va affermandosi quale diritto vivente, il divieto dei licenziamenti imposto dalla normativa emergenziale del periodo pandemico, in quanto eccezione agli ordinari poteri di recesso di cui gode la parte datoriale, non può essere esteso oltre il perimetro oggettivamente ricavabile dalla formulazione letterale delle norme. Queste si riferiscono espressamente ai soli lavoratori assoggettati alla disciplina del recesso individuale per motivi oggettivi di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, dalla quale è per definizione esclusa, secondo le previsioni dell'art. 10 della medesima legge, la categoria dei lavoratori dirigenti.

6.- Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono fondate.

6.1.- Le tre ordinanze di rimessione revocano in dubbio la legittimità costituzionale delle disposizioni sul "blocco" dei licenziamenti lungo un profilo interno alla categoria dirigenziale, che si assume ingiustificatamente differenziata a seconda che si tratti di licenziamento collettivo (precluso dalle norme di cui si tratta), ovvero di licenziamento individuale per ragioni oggettive (non intaccato dai divieti e, dunque, rimasto praticabile pure durante il periodo emergenziale).

La valutazione cui è chiamata questa Corte deve, dunque, esclusivamente focalizzarsi sulla nozione legale di «dirigente», quale prestatore di lavoro subordinato che la legge distingue rispetto alle categorie dei quadri, impiegati e operai (art. 2095 cod. civ.). Ciò non toglie che la contrattazione collettiva possa riconoscere la qualifica di dirigente anche al di là della nozione legale. E parimenti il datore di lavoro può attribuire tale qualifica come trattamento di miglior favore.



Questa Corte ha costantemente sottolineato che il dirigente, pur rientrando, per espressa previsione del codice civile, tra i lavoratori subordinati, non è comparabile alle altre categorie, rispetto alle quali si caratterizza «per alcune significative diversità» (sentenza n. 228 del 2001; nello stesso senso, in precedenza, anche sentenze n. 180 del 1987, n. 101 del 1975 e n. 121 del 1972). Viene in rilievo, infatti, il particolare status del dirigente, che la giurisprudenza costituzionale non ha esitato a definire «un vero e proprio alter ego dell'imprenditore», in virtù sia dell'autonomia e della discrezionalità che connotano le sue decisioni, sia dei suoi poteri, anche rappresentativi, idonei «ad influenzare l'andamento e la vita dell'azienda o del settore cui è preposto, tanto al suo interno quanto nei rapporti con i terzi» (sentenza n. 309 del 1992). La «piena fiducia» dell'imprenditore, di cui questo lavoratore deve godere, giustifica l'iscrizione del rapporto di lavoro del dirigente «nell'area della libera recredibilità», salva naturalmente «la stabilità relativa che è prevista dal contratto collettivo di categoria, il quale varia da impresa ad impresa», e salva altresì «la tutela che si deve riconoscere *ex lege* contro fatti che ledono la sua dignità di uomo e di lavoratore» (ancora, sentenza n. 309 del 1992).

6.2.- Muovendo da tali premesse, questa Corte ha più volte affermato che non contrasta con l'art. 3 Cost. l'esclusione dei dirigenti dall'applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali, «compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento (sentenze n. 228 del 2001, n. 309 del 1992 e n. 121 del 1972; ordinanza n. 404 del 1992; le ultime due pronunce riguardano, in particolare, l'art. 10 della legge n. 604 del 1966, che esclude i dirigenti dall'applicazione, tra l'altro, dell'art. 1 di tale legge, cioè della disposizione che richiede l'esistenza di una "giusta causa" o di un "giustificato motivo" di licenziamento)» (sentenza n. 194 del 2018). Il licenziamento del dirigente, pertanto, «non è da considerarsi alla stregua di quello degli altri lavoratori subordinati, pur non potendo rientrare nell'area della completa discrezionalità dell'imprenditore» (sentenza n. 228 del 2001).

6.3.- I tratti differenziali così evidenziati, tuttavia, non escludono che il legislatore, nel discrezionale perseguimento di obiettivi di protezione ritenuti comuni a tutti i lavoratori, renda applicabili anche ai dirigenti determinati istituti, sorti a tutela delle altre categorie. È quanto avvenuto con la disciplina dei licenziamenti collettivi, che è stata estesa ai dirigenti per effetto della legge n. 161 del 2014 (art. 24, commi 1 e 1-*quinquies*, della legge n. 223 del 1991), anche per soddisfare esigenze di allineamento con la corrispondente normativa dell'Unione europea, di cui alla direttiva 98/59/CE.

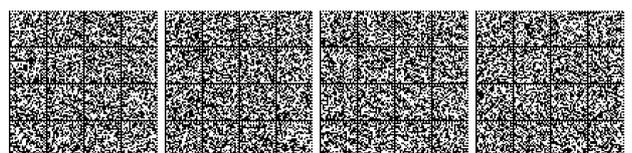
Pur se previste in analogo contesto di natura "economica" («id est, per ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al suo regolare funzionamento»: sentenza n. 7 del 2024), invece, le garanzie che assistono a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, continuano a proteggere i soli lavoratori non dirigenti, gli unici ricompresi nell'ambito applicativo della legge n. 604 del 1966 in base al suo art. 10.

6.4.- È dunque questo lo scenario che va considerato nella decisione delle odierne questioni di legittimità costituzionale. Questa Corte è chiamata a scrutinare la differenziazione, che si assume irragionevole nel contesto emergenziale della pandemia, tra due situazioni le quali, per essere entrambe connotate dalla natura economica delle ragioni che le accompagnano, appaiono ai rimettenti assimilabili: da una parte, vi sono i dirigenti che sarebbero stati coinvolti in procedure collettive di licenziamento (i quali mantengono il posto di lavoro); dall'altra, quelli cui viene intimato un licenziamento individuale per ragioni economiche (i quali, per il solo fatto di essere coinvolti in tale alternativa tipologica di recesso, finiscono per perdere il posto di lavoro).

Non viene invece in rilievo, per le presenti questioni, il profilo del differente trattamento, quanto al "blocco" dei licenziamenti individuali per ragioni oggettive, tra la categoria dei dirigenti (che è stata esclusa dal "blocco" di questa tipologia di licenziamenti), da un lato, e le altre categorie di lavoratori (quadri, impiegati e operai, viceversa inclusi nel "blocco"), dall'altro lato. È dunque inconferente, ai fini del decidere, la questione pregiudiziale che l'*amicus curiae* ha prospettato, impostata lungo i binari della «discriminazione indiretta non sorretta da ragione obbiettiva» ma, unicamente, nella prospettiva del confronto tra i lavoratori dirigenti e i lavoratori non dirigenti.

6.5.- Sin da tempo risalente, questa Corte ha affermato che il legislatore «può ben stabilire, nell'esercizio della sua valutazione politica, un regime preferenziale di garanzia di conservazione del lavoro in favore di determinate categorie tutte le volte in cui sussistano motivi che lo giustificano», sempre che si tratti di ragioni che trovano «valido riscontro nella realtà sociale e nella Costituzione» (sentenza n. 27 del 1969).

Diverse considerazioni fanno ritenere, nei casi oggi al vaglio di questa Corte, che la misura del divieto dei licenziamenti, così come introdotta e più volte reiterata durante il periodo dell'emergenza sanitaria da COVID-19, sia sorretta da valide ragioni atte a giustificare sul piano costituzionale il trattamento differenziato riservato alla categoria dei dirigenti.



6.6.- Occorre anzitutto sottolineare che le norme emergenziali oggetto di censura ricalcano, quanto ai dirigenti, i medesimi confini applicativi delle regole ordinarie sui licenziamenti (collettivi e individuali per motivo oggettivo), come, del resto, rilevato dagli stessi rimettenti. Anche la disciplina ordinaria risulta infatti caratterizzata dalla medesima “asimmetria” che i rimettenti denunciano, in quanto le garanzie apprestate dalla legge nel caso dei licenziamenti individuali dovuti a motivi “economici”, di cui alla legge n. 604 del 1966, non sono applicabili ai dirigenti, mentre quelle che assistono i licenziamenti collettivi proteggono pacificamente, dopo la legge n. 161 del 2014, anche questa categoria di lavoratori.

La corrispondenza tra i due assetti - quello ordinario e quello emergenziale, accomunati da analoga “asimmetria” - conferisce, già di per sé, coerenza e ragione giustificativa alla scelta operata dal legislatore del periodo pandemico, vieppiù considerando che la sua discrezionalità, «nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie» (sentenza n. 213 del 2021).

Questa Corte ha rilevato che, nella situazione di emergenza sanitaria, «[i]l dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni [...] a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe» (sentenza n. 128 del 2021). È proprio sulla base del «metro di questa maggiormente estesa discrezionalità» (sentenza n. 213 del 2021) che, al pari delle altre misure emergenziali già scrutinate da questa Corte, va valutata anche quella del “blocco” dei licenziamenti, che ha differenziato i dirigenti a seconda della tipologia (collettiva, ovvero individuale) del recesso per ragioni “economiche”.

Come la legge ha differenziato, in modo non irragionevole, il regime ordinario del licenziamento dei dirigenti per motivi “economici”, a seconda che si tratti di recesso individuale ovvero collettivo, a maggior ragione, nel particolare contesto dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è coerentemente intervenuto, previa valutazione degli interessi coinvolti, giungendo a divaricare le rispettive conseguenze in punto di “blocco” dei licenziamenti e a escludere da quest'ultimo i dipendenti rientranti nella nozione legale di dirigente ai sensi dell'art. 2095 cod. civ.

6.7.- I tratti essenziali della misura così imposta appaiono, del resto, coerenti con le condizioni di legittimità che la giurisprudenza di questa Corte ha già enucleato per le norme di natura eccezionale limitative dei diritti dei singoli varate durante il periodo dell'emergenza sanitaria: condizioni che consistono nella eccezionalità, temporaneità e proporzionalità delle stesse (in particolare, sentenze n. 213 e n. 128 del 2021).

Il divieto dei licenziamenti, pur se più volte reiterato nel tempo, non ha mai perso la sua connotazione di transitorietà, legata all'insorgere della pandemia, ed è cessato una volta esaurita la fase dell'emergenza. Il succedersi delle varie disposizioni, nel corso dei mesi, testimonia il continuo aggiornamento e la costante rivalutazione dei contrapposti interessi, operata dal legislatore di pari passo con l'evolversi della pandemia.

Le esposte considerazioni denotano lo sforzo di rendere la misura in esame proporzionata all'effettiva necessità, secondo la logica dell'*extrema ratio*, sulla base di una ragione oggettivamente imperativa di interesse comune, temperata con il minor sacrificio possibile per i vari interessi in gioco. Sarebbe, invero, limitante rintracciare la *ratio* delle disposizioni censurate sul solo terreno dei rapporti individuali di lavoro, venendo piuttosto in rilievo, nel bilanciamento operato dal legislatore, valutazioni, necessariamente più generali, di natura sociale ed economica.

6.8.- Trova dunque collocazione, entro i binari della non manifesta irragionevolezza, la scelta del legislatore di non azzerare del tutto il potere di recesso della parte datoriale, connesso al pieno esercizio della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), e piuttosto di limitarlo temporaneamente e circoscriverlo alla sola ipotesi che, in proporzione, coinvolge poche unità di lavoratori economicamente più “forti”.

Al contempo, sul versante della tutela del lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.), quella stessa scelta ha consentito non solo di esaudire efficacemente il contrapposto interesse, comune a tutte le categorie di lavoratori, volto al mantenimento del posto di lavoro e della relativa capacità reddituale, ma anche, e soprattutto, di erigere il presidio sociale più ampio possibile a protezione sia, individualmente, dei lavoratori meno “forti” (quadri, impiegati, operai), sia, collettivamente, di interi gruppi di lavoratori (compresi i dirigenti) altrimenti esposti al rischio della mobilità collettiva.

7.- Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2024;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2024;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte d'appello di Catania, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2025.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250141

N. 142

*Sentenza 24 giugno - 31 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, stante l'alterazione della nozione di popolo, con incisione sull'esercizio della sovranità popolare, nonché violazione degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.**

**Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente al 1912 - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, stante l'alterazione della nozione di popolo, con incisione sull'esercizio della sovranità popolare, nonché violazione degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Inammissibilità delle questioni.**

**Cittadinanza - Riconoscimento della cittadinanza italiana - Criterio della discendenza (iure sanguinis) - Limiti in base alla legislazione vigente - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice civile (approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358), art. 4; legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 1, comma 1, lettera a); legge 13 giugno 1912, n. 555, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.



## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358; dell'art. 1 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana); dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), promossi dal Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, con ordinanza del 26 novembre 2024; dal Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, con ordinanza del 21 marzo 2025; dal Tribunale ordinario di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con ordinanza del 3 marzo 2025, e dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con ordinanza del 7 marzo 2025; iscritte rispettivamente al n. 247 del registro ordinanze 2024 e ai numeri 65, 66 e 86 del registro ordinanze 2025, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 4, 16 e 18 dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di A. D. S. A. e altri, C. B. d. A. e altri, J. A. A. N. e altri, E. D. F. A. G. e altri, nonché gli atti di intervento di AUCI - Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e di AGIS - Associazione giuristi iure sanguinis, nel giudizio iscritto al n. 247 reg. ord. del 2024, di Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e di Circolo Domus Sardinia, nel giudizio iscritto al n. 86 reg. ord. del 2025;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Marco Mellone e Antonio Achille Cattaneo per A. D. S. A. e per le altre parti costituite, nonché gli avvocati Diego Corapi, Giovanni Bonato, Monica Lis Restanio e Patrizio Ivo D'Andrea per E. D. F. A. G. e per le altre parti costituite;

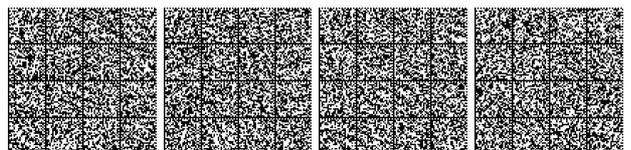
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanze, rispettivamente, del 26 novembre 2024 (iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024), del 21 marzo 2025 (iscritta al n. 65 reg. ord. del 2025), del 3 marzo 2025 (iscritta al n. 66 reg. ord. del 2025), e del 7 marzo 2025 (iscritta al n. 86 reg. ord. del 2025), i Tribunali ordinari di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, e di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui, stabilendo che «[è] cittadino per nascita: *a*) il figlio di padre o di madre cittadini», non prevede alcun limite all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis.

1.1.- Il solo Tribunale di Milano ha censurato anche l'art. 4 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, nonché l'art. 1 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), sempre nella parte in cui non pongono alcun limite all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis.

1.2.- Tutti i rimettenti ritengono violati gli artt. 1, secondo comma, e 3 della Costituzione, quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità.



I Tribunali di Bologna, di Milano e di Firenze sollevano questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Infine, il Tribunale di Roma e quello di Milano reputano la norma censurata lesiva dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento rispetto a diversi termini di raffronto.

2.- In punto di fatto, i giudici a quibus riferiscono di dover accertare la cittadinanza italiana di ricorrenti, nati all'estero - in particolare: in Brasile e in Uruguay - ivi residenti e con la cittadinanza di quei medesimi Paesi, che vantano una linea ininterrotta di discendenza da cittadini o cittadine italiani (nati in Italia, rispettivamente: il 27 aprile 1874 quelli costituiti nel giudizio bolognese; il 27 gennaio 1873 quelli costituiti nel giudizio romano; il 14 settembre 1843 quelli costituiti nel giudizio milanese; l'11 gennaio 1903 quelli costituiti nel giudizio fiorentino).

3.- Sotto il profilo della rilevanza delle questioni, i rimettenti sostengono di dover applicare la disciplina censurata e di essere tenuti a riconoscere la cittadinanza italiana di tutti i ricorrenti, in quanto essi vantano l'unico presupposto acquisitivo della cittadinanza italiana previsto da detta normativa.

Il rimettente milanese esclude, inoltre, espressamente la percorribilità di una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni che recano le norme oggetto delle odierne questioni.

4.- Di seguito, i giudici a quibus motivano, con argomenti ampiamente convergenti, la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.1.- In via preliminare, si soffermano, con esposizioni di ampiezza e respiro variabili, sulle ragioni di contesto che giustificerebbero i dubbi di legittimità costituzionale.

4.1.1.- In particolare, il Tribunale di Bologna e quello di Firenze illustrano diffusamente la peculiarità della situazione italiana caratterizzata, specie nel secolo trascorso, da un massiccio fenomeno migratorio in uscita. Evocando varie fonti, rilevano come fra il 1870 e il 1970 circa 27 milioni di cittadini italiani avrebbero lasciato il Paese e di questi circa la metà non vi avrebbe più fatto ritorno. I loro discendenti andrebbero presumibilmente a superare il numero dei cittadini che risiedono in Italia.

4.1.2.- A dispetto di simile contesto, l'ordinamento italiano sarebbe fra i pochi a non aver posto limiti al riconoscimento della cittadinanza per discendenza o iure sanguinis.

La situazione risulterebbe poi aggravata, per un verso, dall'avvento di tecnologie, che agevolerebbero la ricostruzione della propria linea di discendenza, e, per un altro verso, dal carattere attrattivo della cittadinanza italiana, tenuto conto delle gravi crisi economiche che hanno interessato i Paesi verso i quali si era prevalentemente rivolto il fenomeno migratorio. Attualmente, infatti, la cittadinanza italiana offrirebbe la possibilità di trasferirsi in qualunque Paese dell'Unione europea e di evitare il visto d'ingresso negli Stati Uniti d'America.

4.1.3.- Il quadro di fatto delineato dai rimettenti si completa con la constatazione dell'inerzia e della condizione «di stallo dei consolati all'estero» (così, ordinanze iscritte ai n. 247 reg. ord. del 2024 e n. 86 reg. ord. del 2025; in senso analogo anche l'ordinanza iscritta al n. 65 reg. ord. del 2024), il che avrebbe moltiplicato le richieste di accertamento della cittadinanza dinanzi ai tribunali italiani.

5.- Alla luce di simile premessa, i rimettenti ritengono che la disciplina censurata si ponga simultaneamente in contrasto con la nozione di «popolo», di cui all'art. 1, secondo comma, Cost., e con il principio di ragionevolezza e proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost.

5.1.- Rispetto a questa prima censura, gli argomenti spesi dai quattro giudici a quibus sono sostanzialmente convergenti e in parte perfettamente sovrapponibili (specie quelli adottati dai Tribunali di Bologna e di Firenze).

Secondo i rimettenti, l'art. 1, secondo comma, Cost. implicherebbe una «stretta coincidenza fra popolo e sovranità» (così l'ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024), che risulterebbe alterata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, là dove esso attribuirebbe la «cittadinanza a decine di milioni di persone prive di effettivo collegamento con l'Italia» (ancora la citata ordinanza).

La Costituzione italiana, pur stabilendo che «[l]a sovranità appartiene al popolo», non fornirebbe una definizione della nozione di popolo. Questo dimostrerebbe il rilievo che rivestono le norme concernenti i criteri di riconoscimento, di perdita e di riacquisto della cittadinanza, che i rimettenti configurano quale «diritto umano fondamentale di partecipare, sulla scorta del principio democratico, al governo della società in cui si vive» (sempre la citata ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024). Alcuni dei giudici a quibus ritengono, a riguardo, che sarebbe pacifica la sussistenza di una riserva di legge statale (in tal senso, le ordinanze iscritte ai numeri 247 reg. ord. del 2024 e 86 reg. ord. del 2025).



5.2.- Dal rilievo che rivestirebbero le norme sulla cittadinanza rispetto alla nozione di popolo discenderebbe - secondo i rimettenti - la sussistenza di limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa, non potendo le menzionate categorie reputarsi quali «scatole vuote, lasciate all'assoluta discrezionalità del Legislatore» (così, l'ordinanza iscritta al n. 86 reg. ord. del 2025 e, in senso identico, ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024).

La «cittadinanza [sarebbe] densa di contenuti pacificamente consistenti nel complesso di diritti e doveri riconosciuti dalle norme costituzionali, che dettano i principi sui quali si fonda il concetto di "popolo" italiano» (ordinanza iscritta al n. 66 reg. ord. del 2025). Essa presenterebbe «come dati e connotati strutturali ed immanenti la relazionalità e l'integrazione con la comunità dei cittadini e, quindi, implic[herebbe] e presuppo[rrebbe] altresì prossimità, al popolo e al territorio» (così ordinanza iscritta al n. 65 reg. ord. del 2025).

Secondo i rimettenti, la normativa censurata scinderebbe la cittadinanza da «condizioni di appartenenza, partecipazione, relazionalità, integrazione, prossimità» con l'ordinamento italiano, rendendola uno «status puramente astratto, afferente ad una sfera meramente individuale», privandola così della sua «dimensione comunitaria e pubblicistica oltre che di sostanzialità ed effettività» (in tal senso, ordinanza iscritta al n. 65 reg. ord. del 2025).

La norma censurata finirebbe, in sostanza, per includere nel concetto di popolo al quale appartiene la sovranità «soggetti di fatto totalmente estranei alla comunità nazionale» (ordinanza iscritta al n. 66 reg. ord. del 2025).

5.3.- I rimettenti ritengono che, per rendere il legame che deriva dalla linea di discendenza criterio di per sé sufficiente a superare i dubbi di legittimità costituzionale, non basti evocare l'art. 29 Cost., poiché tale norma costituzionale richiamerebbe una nozione di famiglia che presuppone un «necessario ancoramento alla realtà sociale» (in tal senso, ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024).

Parimenti, i giudici a quibus escludono che possa essere l'art. 35 Cost. a confutare l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata, posto che la necessaria protezione del lavoro all'estero non implicherebbe il diritto al «ricoscimento della cittadinanza dopo generazioni» (ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024).

5.4.- Il senso della violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost., si apprezzerebbe, in particolare, secondo i giudici a quibus, ponendo in relazione il principio enunciato da tale disposizione con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e del difetto di proporzionalità.

Sarebbe, infatti, irragionevole e non proporzionato non porre alcun limite al meccanismo dell'acquisto della cittadinanza per mera discendenza.

Simile violazione non potrebbe rinvenire un sufficiente correttivo nelle previsioni secondo cui solo otto deputati su quattrocento (art. 56, secondo comma, Cost.) e quattro senatori su duecento (art. 57, secondo comma, Cost.) possono essere eletti nella «circoscrizione Estero» (art. 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante «Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»). Tale normativa, infatti, non neutralizzerebbe la «evidente interferenza della smisurata dilatazione del numero di cittadini con l'esercizio della sovranità popolare, sia per la possibilità di iscrizione comunque presso le liste elettorali interne, sia per l'incidenza sul quorum previsto per il *referendum* popolare dall'art. 75, quarto comma della Costituzione [...] sia per [...] l'operatività del *referendum* costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione» (così ordinanze iscritte al n. 247 reg. ord. del 2024 e al n. 86 reg. ord. del 2025).

5.5.- Al fine di sanare il denunciato *vulnus* le varie ordinanze indicano diverse soluzioni.

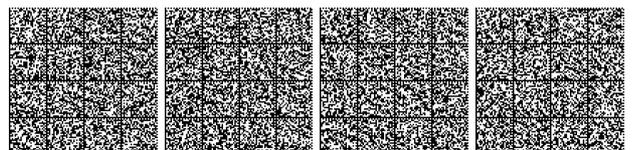
Il Tribunale di Bologna prospetta quale «ragionevole punto di equilibrio [...] il limite di due generazioni, salva la prova che uno degli ascendenti o la persona interessata abbia vissuto in Italia per almeno due anni»; in alternativa, evoca l'ipotesi di «tenere conto del più lungo termine di oblio previsto nell'ordinamento, pari a 20 anni, come per la prescrizione per i più gravi reati e per l'usucapione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari».

Il Tribunale di Roma ritiene che l'acquisizione della cittadinanza per nascita debba avvenire automaticamente, «ove il richiedente cittadino straniero possa dimostrare direttamente la cittadinanza [italiana] del/i genitore/i», mentre, qualora debba risalirsi alla cittadinanza di un ascendente di secondo grado, dovrebbe trovare applicazione l'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992, norma in relazione alla quale solleva poi anche una questione di legittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento.

Ancora, il Tribunale di Milano non individua il rimedio per sanare il *vulnus*, se non indirettamente sollevando anche una questione di legittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per il coniuge di cittadino o di cittadina italiani.

Infine, il Tribunale di Firenze si limita a indicare la necessità di individuare ragionevoli limitazioni idonee a superare i dubbi manifestati.

6.- Con un secondo gruppo di censure tutti i rimettenti - fatta eccezione per il Tribunale di Roma - ravvisano una violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia agli «obblighi internazionali» sia ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE.



6.1.- Quanto alla prima censura, i giudici a quibus rilevano che il diritto internazionale, pur riservando la materia della cittadinanza alla disciplina degli Stati, nondimeno, imporrebbe loro di rispettare il principio di effettività del vincolo di cittadinanza; pertanto, non si potrebbero prendere «in considerazione valutazioni del diritto interno che non si appoggi[no] su una reale appartenenza dell'individuo al gruppo sociale» (così ordinanza n. 247 del reg. ord. del 2024).

I rimettenti, prendendo le distanze dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 24 agosto 2022, n. 25317, secondo la quale «certamente non è una fictio il vincolo di sangue», ritengono che la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con gli obblighi internazionali, poiché qualunque «pretesa dello Stato di considerare proprio cittadino chi in realtà non abbia con esso rapporti sociali effettivi sia internazionalmente destituita di fondamento sicché, conseguentemente, gli altri Stati non sono tenuti a rispettarla» (ancora la citata ordinanza).

A riguardo, i giudici a quibus si soffermano diffusamente sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia, 6 aprile 1955, Liechtenstein contro Guatemala, secondo la quale la cittadinanza implicherebbe «a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties».

6.2.- Di seguito, sempre in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., i Tribunali di Bologna, di Milano e di Firenze dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, per contrasto con i vincoli che impone, attraverso l'art. 9 TUE e l'art. 20 TFUE, il diritto dell'Unione europea.

In particolare, le ordinanze di Bologna e di Firenze rammentano che l'art. 9 TUE attribuisce la cittadinanza europea a «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» e che l'art. 20 TFUE prevede che sia «istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Il diritto dell'Unione europea, pur rimettendo agli Stati membri la disciplina della cittadinanza, imporrebbe il rispetto del principio di effettività e il carattere genuino della cittadinanza nazionale. Infatti, la cittadinanza europea comporterebbe l'attribuzione di una serie di diritti e doveri (quali la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione, con il connesso diritto di esercitare la propria attività lavorativa e di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari), nonché i diritti di partecipazione politica e quello di ottenere la tutela diplomatica da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un Paese terzo, in cui il proprio Stato di origine non sia rappresentato.

Il Tribunale di Milano ritiene, inoltre, che il diritto europeo presupporrebbe, ai fini della libera circolazione dei cittadini europei, «un legame territoriale fra il cittadino e il Paese comunitario di origine».

Nel complesso, i rimettenti dubitano che la norma censurata rispetti i vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea e, specificamente, «il principio di proporzionalità», come elaborato dalle sentenze della Corte di giustizia (in tal senso, ordinanze iscritte al n. 247 reg. ord. del 2024 e al n. 86 reg. ord. del 2025).

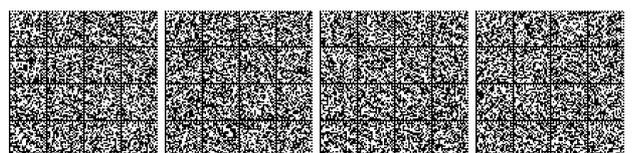
7.- Infine, i Tribunali di Roma e di Milano sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento che viene ravvisato in riferimento a diverse discipline.

7.1.- In particolare, nell'atto introduttivo del Tribunale di Roma si ipotizza una similitudine fra la situazione di chi vanta un ascendente cittadino italiano di grado remoto e chi è discendente di chi era cittadino italiano e non lo è più, situazione quest'ultima presa in considerazione sia dall'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992, concernente l'acquisto della cittadinanza sulla base di meri presupposti legali, sia dall'art. 9, comma 1, lettera a), della medesima legge relativo a un acquisto concessorio della cittadinanza.

In entrambe le fattispecie l'acquisizione della cittadinanza sarebbe limitata a due gradi di ascendenza parentale e si richiederebbe la concorrenza di altri requisiti, «che afferiscono [...] ad una relazionalità effettiva del richiedente con lo Stato, il territorio, il popolo italiani».

Nondimeno, tra le due fattispecie normative sarebbe la prima - ad avviso del rimettente capitolino - a essere «più appropriatamente confrontabile» con la disciplina censurata. In ambo i casi, la cittadinanza viene, infatti, acquisita ipso iure sulla base della mera ricognizione dei requisiti occorrenti, configurandosi, dunque, quale diritto soggettivo, e non quale mero interesse legittimo.

In particolare, secondo il Tribunale di Roma, non sussisterebbe una «differenza sostanziale - tale da giustificare una diversità di disciplina giuridica così marcata come quella intercorrente tra l'articolo 4, comma 1, da un lato, e, dall'altro, l'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. n. 91/1992 - fra la situazione di chi (avente cittadinanza di altro Stato) discenda da un genitore o da un nonno che era cittadino italiano ma poi è rimasto privo della cittadinanza (prima della nascita del richiedente, almeno nel caso del genitore, poiché diversamente si ricadrebbe nell'ipotesi più generale del figlio di cittadino) e la situazione di chi (del pari cittadino straniero) discenda da genitori e nonni e, sovente, da ascendenti in linea retta di grado ancor più remoto che non hanno (o che comunque non risulti abbiano) mai accertato, rivendicato, esercitato o posseduto lo status civitatis».



In entrambi i casi difetterebbe la «effettività di cittadinanza».

7.2.- Venendo alle censure mosse dal Tribunale di Milano, anche quest'ultimo rileva, in generale, la diversità di approccio fra la disciplina che regola l'acquisizione iure sanguinis della cittadinanza e altre norme attributive della stessa che, come quelle concernenti i cittadini di Paesi terzi, richiedono «la puntuale dimostrazione del loro radicamento sul Territorio nazionale».

Nello specifico, il giudice *a quo* di Milano impernia il dubbio di irragionevole disparità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost., su un *tertium comparationis* costituito dalla normativa che consente di acquisire la cittadinanza sul presupposto del vincolo matrimoniale con un cittadino o una cittadina italiani. Tale disciplina richiede, in particolare, la dimostrazione o di un livello intermedio di conoscenza della lingua italiana o, in alternativa, la sottoscrizione di un accordo di integrazione.

8.- Con atti depositati, rispettivamente, il 10 febbraio, il 5 e il 6 maggio 2025, si sono costituiti: nove ricorrenti del giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale di Bologna; tutti i ricorrenti del giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale di Milano; tutti i ricorrenti del giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale di Roma, che in data 17 giugno 2025 hanno anche depositato, fuori termine, una memoria integrativa.

Inoltre, si sono costituiti in giudizio, in data 16 maggio 2025, quattro ricorrenti nel giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale di Firenze - che, in data 3 giugno 2025, hanno altresì depositato memoria integrativa - nonché, in data 20 maggio 2025, altri sette ricorrenti del medesimo giudizio principale.

9.- Tutte le parti costituite hanno eccepito la inammissibilità delle questioni sollevate, con argomenti in parte sovrapposti o sovrapponibili.

9.1.- Secondo le difese dei ricorrenti nei giudizi principali dinanzi ai Tribunali di Bologna, di Firenze e di Roma, le censure sarebbero inammissibili, in quanto i giudici a quibus avrebbero sollevato dubbi su una norma - l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992 - che non sarebbe applicabile a tutti i ricorrenti, essendo alcuni di loro nati prima della sua entrata in vigore.

A ciò si aggiunge che i rimettenti avrebbero, comunque, erroneamente individuato le norme da applicare, in quanto avrebbero ommesso di censurare anche quelle riferibili *ratione temporis* ai vari ascendenti dei ricorrenti, ovverossia il codice civile del 1865, la legge n. 555 del 1912 e la legge 21 aprile 1983, n. 123 (Disposizioni in materia di cittadinanza).

9.2.- Di seguito, le difese di tutti i ricorrenti nei quattro giudizi principali hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni per non aver esperito i giudici a quibus il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

9.3.- Ancora, le difese di tutte le parti, a esclusione dei ricorrenti dinanzi al Tribunale di Firenze che si sono costituiti con atto del 16 maggio 2025, hanno obiettato che le questioni si fondano su un presupposto, ovverossia che i ricorrenti nei giudizi principali non abbiano altro legame con l'Italia se non quello che deriva dal vincolo di filiazione, che sarebbe postulato e non dimostrato. I giudici a quibus non avrebbero «assunto alcun tipo di informazione sulla vita, sulla cultura, sulla lingua, sugli aspetti motivazionali ed emozionali e su tutti gli altri fattori che avrebbero potuto essere rilevanti al fine di accertare quel presupposto di fatto da cui è partito il ragionamento giuridico del Giudice *a quo*, ovverossia la non-appartenenza sostanziale dei ricorrenti alla Comunità italiana» (atti di costituzione in giudizio del 10 febbraio 2025, del 5 maggio 2025, del 6 maggio 2025 e del 20 maggio 2025). I rimettenti si sarebbero limitati apoditticamente a concludere che i ricorrenti «non fossero membri "effettivi" della Comunità italiana. Il tutto, senza un accertamento, senza una prova, senza un'istruttoria».

Tale rilievo si unisce alla considerazione che la ragione sottesa ai giudizi principali non atterrebbe a reali dubbi di legittimità costituzionale, bensì sarebbe da rinvenire nell'esigenza di reagire al sovraccarico di richieste che sono pervenute dinanzi alle autorità giudiziarie italiane, in conseguenza delle inadempienze e dei ritardi da parte delle autorità consolari.

9.4.- Le difese di tutte le parti, a esclusione dei ricorrenti dinanzi al Tribunale di Firenze che si sono costituiti con atto del 16 maggio 2025, hanno, di seguito, contestato, altresì, l'ammissibilità delle censure, adducendo che la motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, con il diritto vivente e con la prassi applicativa dei tribunali, dinanzi ai quali pendono i giudizi principali.

In particolare, a detta delle richiamate difese, la giurisprudenza costituzionale si sarebbe già in passato misurata con il criterio dello *iure sanguinis*, sicché se il suo operare «senza ulteriori condizioni fosse stato incostituzionale [...] allora tale aspetto non avrebbe potuto sfuggire allo scrutinio, anche indiretto, di Codesta Ecc.ma Corte» (atti di costituzione in giudizio del 10 febbraio e del 5, 6 e 20 maggio 2025).

A ciò le parti aggiungono la considerazione che nessun giudice avrebbe mai manifestato dubbi di legittimità costituzionale sulla acquisizione della cittadinanza iure sanguinis. Al contrario, la Corte di cassazione avrebbe anche di recente sottolineato, a sezioni unite (sono evocate Cass., n. 25317 del 2022 e Cassazione, sezioni unite civili, sentenza



24 agosto 2022, n. 25318), che il su menzionato criterio è «intimamente legato alla storia italiana ed alla specifica scelta, costante e centenaria, del legislatore italiano di mantenere (attraverso il vincolo di sangue per l'appunto) il rapporto tra l'Italia ed i suoi "figli" ovunque essi nascessero e vivessero» (così i già richiamati atti di costituzione in giudizio).

Le medesime parti concludono, quindi, nel senso che «ad oggi esist[erebbe] un inconfutabile e granitico "diritto vivente" sulla legittimità costituzionale del diritto di trasmissione della cittadinanza per via sanguigna che non è stato mai messo in discussione, neanche in tempi recenti».

9.5.- Tutte le parti hanno, inoltre, eccepito l'inammissibilità delle questioni per essere la materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

In particolare, le difese richiamate nel punto precedente ritengono che questa Corte non possa «mettere in discussione quella che è stata e quella che è una scelta [...] del legislatore» in materia di cittadinanza, frutto di una sua precisa valutazione «discrezionale».

Considerano, pertanto, l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale alla stregua di una «violazione dell'articolo 70 Cost. in relazione al detentore della funzione legislativa, dell'articolo 71 Cost. in relazione ai soggetti titolari di iniziativa legislativa e dell'articolo 134 Cost. in relazione alle funzioni di [questa] Ecc.ma Corte Costituzionale».

9.6.- Di seguito, le difese di tutte le parti hanno eccepito il carattere manipolativo del tipo di intervento di sistema richiesto a questa Corte, nonché la natura generica e apodittica delle censure.

Nelle difese delle parti indicate nel precedente punto 9.4., l'eccezione viene argomentata evidenziando come l'intervento richiesto si risolverebbe nel suggerimento di introdurre una riforma, che contempli «nuove condizioni legislative, non presenti nell'attuale testo normativo e mai adottate dallo Stato italiano in centosessanta anni di disciplina della cittadinanza italiana». Inoltre, secondo tali difese, la prospettazione dei rimettenti risulterebbe «generica, ipotetica, astratta».

Nell'atto di costituzione in giudizio depositato il 16 maggio 2025 da alcuni ricorrenti dinanzi al Tribunale di Firenze, si contesta, poi, più specificamente che, in una materia in cui è elevata la discrezionalità legislativa, si prospetterebbe a questa Corte un intervento che «implica valutazioni sistemiche rimesse all'apprezzamento del legislatore e scelte di fondo tra opzioni alternative», andando a limitare il «criterio di acquisizione della cittadinanza iure sanguinis [con] elementi arbitrariamente individuati dallo stesso remittente e assolutamente privi di qualsiasi appiglio nell'ordinamento».

Quest'ultima difesa evidenzia, infine, sia pure nell'ambito delle considerazioni svolte sul merito, il carattere generico delle censure volte a individuare il tipo di collegamento effettivo che dovrebbe consolidare il vincolo con l'Italia di chi è nato e vive all'estero. Si osserva, infatti, che «i termini di questo tipo di legame sono individuati in maniera generica e oscura dal remittente (cosa significa legame con la "comunità"? Residenza nel territorio? Per quanto tempo? Trattasi di legame "culturale"? E in quali termini? Padronanza della "lingua"? A che livello?)».

9.7.- Da ultimo, sempre nell'atto di costituzione in giudizio depositato il 16 maggio 2025, viene eccepita l'inammissibilità per carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, per inconferenza dei parametri evocati e poiché, nella censura posta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente agli obblighi internazionali, non sarebbe stata indicata alcuna «specifica fonte di diritto internazionale che vieterebbe di prevedere l'acquisizione della cittadinanza per discendenza senza le limitazioni ch'esso ipotizza».

10.- Nel merito, tutte le difese delle parti ritengono non fondate le questioni sollevate, adducendo argomenti di tenore analogo, con motivazioni talora sovrapposte o sovrapponibili.

10.1.- Non vi sarebbe, anzitutto, violazione degli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità.

10.1.1.- Le difese delle parti rammentano, preliminarmente, che la disciplina censurata costituisce il criterio di attribuzione della cittadinanza che trova applicazione da centosessant'anni in Italia.

Il suo operare quale criterio di acquisizione dello status civitatis non accompagnato da ulteriori presupposti sarebbe il riflesso della scelta politica effettuata dal legislatore di mantenere un legame con gli emigranti italiani e con i loro discendenti.

Tale legame avrebbe apportato notevoli benefici all'Italia, tant'è che «[l]e rimesse degli italiani emigrati all'estero» avrebbero contribuito a sostenere l'economia italiana, giungendo a «rappresentare quasi il 4% del pil italiano in alcuni anni». Inoltre, in occasione di eventi drammatici, come le due guerre mondiali, molti emigrati «rientrarono dai rispettivi paesi di emigrazione e misero a disposizione la propria vita per servire l'esercito italiano [nel] difendere la patria». E ancora, ogni qual volta l'Italia è stata colpita da catastrofi naturali o da altri gravi eventi, compresa la emergenza epidemiologica da COVID-19, le comunità italiane dei discendenti degli emigranti avrebbero «immediatamente reagito con una gara di solidarietà senza pari», come attesterebbe l'istituzione di molteplici fondi di solidarietà ai quali le difese si richiamano.



A ciò si aggiunge il rilievo secondo cui le comunità italiane all'estero promuoverebbero la cultura italiana nei rispettivi Paesi.

La scelta legislativa di preservare la purezza dello *ius sanguinis* non sarebbe, inoltre, né irragionevole né sproporzionata, in quanto il cittadino italiano residente all'estero non graverebbe sullo Stato, non accedendo ai benefici del welfare italiano. Inoltre, non vi sarebbe alcuna minaccia per l'integrità del principio democratico, posto che i cittadini italiani all'estero sarebbero chiamati a eleggere solo il due per cento del Parlamento, esercitando in tal modo una limitata influenza politica.

La stessa Costituzione, del resto, accorderebbe una particolare tutela agli emigranti e ai cittadini italiani residenti all'estero (si menzionano, a riguardo, gli artt. 35 e 48 Cost.).

10.1.2.- A quanto sopra richiamato, la difesa delle parti costituite con atto del 16 maggio 2025 aggiunge il rilievo secondo cui l'affermazione dei rimettenti, in base alla quale la cittadinanza presupporrebbe una nozione di popolo, sottenderebbe un errore. Si obietta, infatti, che «[i]l “popolo”, cui l'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità, consiste[rebbe] nella totalità dei cittadini, di talché è il “popolo” a presupporre la definizione normativa di cittadinanza, e non il contrario».

La medesima difesa rileva, inoltre, che «il Costituente non [avrebbe] inteso inserire in Costituzione i criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza, eccezion fatta per il divieto di privazione per motivi politici ex art. 22 Cost.». Di conseguenza, «gli artt. 1 e 22 Cost. non impo[rrebbero] al legislatore alcun limite positivo nella definizione del set di regole che determinano l'acquisizione e il trasferimento della cittadinanza».

Infine, viene ravvisata una contraddittorietà nelle affermazioni dei rimettenti. Questi, infatti, non coglierebbero che il carattere di acquisto a titolo originario proprio della cittadinanza e la sua giustiziabilità attraverso una pronuncia dichiarativa e non costitutiva farebbero sì che il legame che viene in considerazione non sia quello con un lontano ascendente, bensì quello diretto con il genitore, stante la «linea di trasmissione ininterrotta» della cittadinanza.

10.1.3.- A tale rilievo si collega quello della difesa dei ricorrenti nel giudizio bolognese, secondo cui il petitum volto a limitare l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* per i nati all'estero a due generazioni, salvo prova di residenza in Italia, sarebbe fonte di discriminazioni e non potrebbe essere applicato retroattivamente.

10.2.- Le difese delle parti escludono, di seguito, che vi sia violazione dell'art. 117 Cost., primo comma, Cost.

Non solo si contesta l'uso improprio del concetto di “effettività della cittadinanza”, che non troverebbe alcuna corrispondenza nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE richiamata, ma oltretutto si rileva come non sia stato affatto dimostrato che il supposto principio si declini «nel senso di impedire in radice agli Stati di prevedere l'acquisizione della cittadinanza per discendenza».

10.3.- Da ultimo, le parti costituite con atto depositato in data 16 maggio 2025 hanno dato conto dell'introduzione - nella pendenza del presente giudizio - del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), in quel momento non ancora convertito in legge.

Di seguito, nella memoria integrativa depositata in data 3 giugno 2025 (successiva alla conversione, con modificazioni, del citato decreto-legge nella legge 23 maggio 2025, n. 74), la difesa di quelle stesse parti ha sostenuto che la norma non trovi applicazione ai giudizi dai quali originano le questioni di legittimità costituzionale, essendo la nuova disciplina riferibile solo ai procedimenti avviati a partire dal 28 marzo 2025. Pertanto, le parti insistono nel sottolineare che il principio dell'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* è radicato nella tradizione giuridica italiana sin dal codice civile del 1865. Inoltre, rilevano come esso sia condiviso da diversi Stati membri dell'Unione europea, posto che la propagazione dello status civitatis a partire dallo status filiationis sarebbe espressione della continuità familiare, indipendentemente dal luogo di nascita.

Ad avviso della difesa di queste parti, l'accoglimento delle questioni sollevate determinerebbe una perdita retroattiva di massa della cittadinanza, il che si porrebbe in contrasto sia con l'art. 22 Cost., sia con il diritto dell'Unione europea, specie avendo riguardo al principio di proporzionalità e al diritto al contraddittorio, sia con il diritto internazionale, che contemplerebbe un divieto di privazione arbitraria della cittadinanza.

10.4.- Le parti costituite con atto depositato in data 20 maggio 2025 si sono parimenti soffermate sul d.l. n. 36 del 2025, come convertito, e, sul presupposto che tale disciplina trovi applicazione anche ai giudizi principali, adducono che le relative norme introdurrebbero limiti retroattivi al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, in violazione di numerosi precetti costituzionali (tra i quali vengono menzionati gli artt. 1, 2, 3, 10, 22, 24, 25, 29, 35 e 117 Cost.).

La difesa delle parti chiede, pertanto, che questa Corte sollevi dinanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale delle norme previste dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito, o, in subordine, che promuova rinvio pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia UE per valutare la compatibilità della nuova disciplina con il diritto dell'Unione europea.



10.5.- In data 4 giugno 2025, le parti del giudizio *a quo*, di cui all'ordinanza iscritta al n. 247 reg. ord. del 2024, hanno depositato, fuori termine, memoria integrativa.

11.- Con atti depositati entrambi l'11 febbraio 2025 hanno chiesto di intervenire ad opponendum, nel giudizio iscritto al n. 247 reg. ord. del 2024, AUCI - Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e AGIS - Associazione giuristi iure sanguinis, argomentando in ordine all'ammissibilità dei propri interventi.

In data 3 giugno 2025, AUCI - Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e AGIS - Associazione giuristi iure sanguinis hanno depositato memorie integrative di identico tenore, insistendo sugli argomenti di cui agli atti di intervento.

12.- In data 11 febbraio 2025, l'Associazione USEF Brasil - Unione siciliana emigrati e famiglie ha depositato una opinio quale amicus curiae, ammessa con decreto presidenziale del 20 maggio 2025.

In tale atto, USEF sostiene che le questioni sollevate siano inammissibili, in quanto non prospetterebbero una soluzione costituzionalmente obbligata, ma entrerebbero in un ambito riservato alla discrezionalità legislativa. Inoltre, non verrebbero indicati con precisione i parametri normativi europei che sarebbero violati, rendendo la censura sull'art. 117 Cost. generica e non fondata.

Peraltro, l'accoglimento delle questioni comprometterebbe diritti già maturati da milioni di discendenti italiani in Brasile, violando i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di norme sulla cittadinanza.

L'opinio evidenzia l'importanza della comunità italo-brasiliana, composta da circa 25-30 milioni di persone, che svolge una funzione di ponte culturale e rappresenta una risorsa strategica per l'Italia. Vengono citati studi economici che dimostrerebbero come la doppia cittadinanza favorisca investimenti, scambi commerciali e mobilità internazionale.

13.- Con atti di identico tenore, depositati in data 20 maggio 2025, hanno spiegato intervento ad opponendum, nel giudizio iscritto al n. 86 reg. ord. del 2025, il Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e il Circolo Domus Sardinia, che, in data 27 maggio 2025, hanno depositato memorie sintetiche ex art. 5, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dal contenuto di identico tenore.

14.- Nell'udienza pubblica svoltasi il giorno 24 giugno 2025, le parti hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze iscritte al n. 247 reg. ord. del 2024, e ai numeri 65, 66 e 86 reg. ord. del 2025, i Tribunali di Bologna, di Roma, di Milano e di Firenze hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui, stabilendo che «[è] cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini», non prevede alcun limite all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis.

Il solo Tribunale di Milano ha censurato anche l'art. 4 del codice civile del 1865, nonché l'art. 1 della legge n. 555 del 1912, sempre nella parte in cui non pongono alcun limite all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis.

2.- In particolare, i giudici a quibus, chiamati ad applicare la disciplina censurata a ricorrenti che sono discendenti di cittadini o cittadine italiani, ma sono nati all'estero, ivi residenti e con la cittadinanza di un altro Stato, dubitano della legittimità costituzionale delle citate norme sotto molteplici profili.

2.1.- Tutti i rimettenti ritengono violati gli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità.

In particolare, sostengono che il riconoscimento della cittadinanza a favore di chi, in presenza dei richiamati elementi di collegamento con l'ordinamento di un Paese straniero, possa vantare solo la discendenza da un cittadino o da una cittadina italiani, senza avere altri legami con l'ordinamento interno, determinerebbe una profonda alterazione della nozione di popolo, incidendo sullo stesso esercizio della sovranità popolare e, in ultima analisi, sul funzionamento della democrazia.

2.2.- I Tribunali di Bologna, di Milano e di Firenze sollevano questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con specifico riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE.

Secondo i giudici a quibus, le citate fonti internazionali vincolerebbero gli Stati a prevedere norme sulla cittadinanza che attestino un legame effettivo con l'ordinamento giuridico attributivo dello status civitatis.

2.3.- Infine, il Tribunale di Roma e quello di Milano reputano la norma censurata lesiva dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento rispetto a diversi termini di raffronto.



Il rimettente capitolino ravvisa quale *tertium comparationis* l'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992, che disciplina l'acquisizione della cittadinanza a favore del discendente di chi aveva, ma ha perso, lo status di cittadino italiano.

Il giudice *a quo* di Milano ritiene, invece, irragionevole la disparità di trattamento rispetto alla normativa che regola l'acquisizione della cittadinanza da parte del coniuge di cittadino o di cittadina italiani.

3.- Così compendiate, in estrema sintesi, le questioni sollevate nei diversi giudizi, si deve disporre la loro riunione affinché siano decisi con un'unica sentenza, avendo essi a oggetto medesime o analoghe norme ed essendo fondati su censure e su parametri in larga misura coincidenti (tra le tante, sentenze n. 72 del 2025, n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

4.- Nei giudizi riuniti hanno presentato istanza di intervento varie associazioni, la cui partecipazione in qualità di parti deve ritenersi inammissibile.

4.1.- In particolare, sono stati già dichiarati inammissibili, con ordinanza n. 85 del 2025, gli interventi ad opponendum spiegati dal Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e dal Circolo Domus Sardinia, nel giudizio introdotto con l'ordinanza del Tribunale di Firenze, iscritta al n. 86 reg. ord. del 2025.

4.2.- Parimenti, sono inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio introdotto con l'ordinanza del Tribunale di Bologna, iscritta al n. 247 reg. ord. 2024, dalle associazioni AUCI - Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e AGIS - Associazione giuristi iure sanguinis, con atti di identico tenore depositati l'11 febbraio 2025.

4.2.1.- Per costante orientamento di questa Corte, la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è riservata, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4, commi 1 e 2, delle Norme integrative), a soggetti titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 19 del 2025, n. 144 e n. 140 del 2024).

Quanto alla posizione di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, quali sono gli intervenienti, questa Corte ha più volte precisato che è inammissibile un loro intervento qualora essi vantino, rispetto all'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statuari di tutela dei propri iscritti (ordinanza allegata alla sentenza n. 19 del 2025, nonché sentenze n. 130 e n. 35 del 2023; ordinanza n. 202 del 2020). Ciò vale tanto più in considerazione del vigente art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare a questa Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae (così anche ordinanza allegata alla sentenza n. 144 del 2024).

4.2.2.- Ebbene, le associazioni intervenienti non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, atteso che esse non sono titolari di una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale. Per converso, esse vantano un interesse solo indiretto rispetto all'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992, essendo tale interesse correlato, in generale, agli scopi statuari delle due associazioni, che assistono i professionisti dediti al patrocinio nelle procedure di riconoscimento e di conseguimento della cittadinanza italiana.

Per le ragioni esposte, gli interventi di AUCI e AGIS sono inammissibili.

5.- Si sono, invece, legittimamente costituite numerose parti ricorrenti nei giudizi a quibus, che hanno eccepito l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate.

Alcune di esse hanno rilevato come - nella pendenza del presente giudizio - sia stato introdotto il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che ha innovato la disciplina censurata in maniera tutt'altro che marginale.

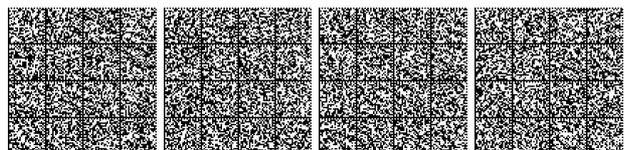
Nello specifico, le parti costituite con atto depositato in data 20 maggio 2025 hanno ritenuto che il citato decreto-legge sia applicabile al presente giudizio, mentre quelle che si sono costituite con atto depositato in data 16 maggio 2025 lo hanno escluso. Inoltre, le prime hanno chiesto a questa Corte di rimettere dinanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale della nuova normativa.

6.- Si rende, allora, necessario esaminare, in via preliminare, i tratti della disciplina oggetto delle odierne questioni e le modifiche a essa apportate dal citato decreto-legge.

6.1.- Il censurato art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992, stabilisce che «[è] cittadino per nascita: *a*) il figlio di padre o di madre cittadini».

Il criterio enunciato associa automaticamente il meccanismo acquisitivo della cittadinanza allo status *filiationis*.

Questo trova conferma nei successivi artt. 2, 3 e 14 della legge n. 91 del 1992, che, rispettivamente, collegano l'acquisizione dello status *civitatis* al riconoscimento del figlio o all'adozione o alla sussistenza di un vincolo di filiazione che preesista all'acquisto o al riacquisto della cittadinanza da parte dell'ascendente.



Tale disciplina riprende quanto già previsto, seppure in un contesto ancora impermeabile al principio di eguaglianza fra uomini e donne, dalla legge n. 555 del 1912 (che, all'art. 1, primo comma, considerava «cittadino per nascita: 1° il figlio di padre cittadino») e, prima ancora, dal codice civile del 1865, che, all'art. 4 del Libro primo, Titolo I, riteneva «cittadino il figlio di padre cittadino», recependo, a sua volta, il modello del Code Napoléon del 1804, ai sensi del quale «[t]out enfant né d'un Français dans un pays étranger est Français» (art. 10 del Libro primo, Titolo I).

Rimosso il fattore discriminatorio dall'art. 1, primo comma, della legge n. 555 del 1912, grazie alla sentenza n. 30 del 1983 di questa Corte, la regola dell'acquisizione della cittadinanza attraverso il vincolo di filiazione è transitata, inizialmente, nel primo comma dell'art. 5 della legge n. 123 del 1983, il quale, al secondo comma, prevedeva, altresì, che il figlio con doppia cittadinanza, divenuto maggiorenne, avesse l'onere di optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età.

Di seguito, la legge n. 91 del 1992, per un verso, ha abrogato la legge n. 123 del 1983, senza riprodurre il contenuto precettivo del citato art. 5, secondo comma.

Per un altro verso, con la disposizione oggi censurata, ha confermato l'automatica correlazione fra status civitatis e status filiationis.

6.2.- In sintonia con i tratti propri del presupposto costitutivo della cittadinanza, ovverossia lo stato di figlio, la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno qualificato la natura di tale modo di acquisto della cittadinanza come a titolo «originario» (la citata sentenza n. 30 del 1983, nonché Cass., sent. n. 25317 e n. 25318 del 2022).

Contestualmente, il diritto vivente ha sottolineato che lo status civitatis fondato sul vincolo di filiazione ha carattere «permanente ed è imprescrittibile [e] giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano» (le citate Cass., sent. n. 25317 e n. 25318 del 2022).

6.3.- A fronte del richiamato assetto normativo, è intervenuto, nella pendenza del presente giudizio, il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che ha inciso sull'automatica correlazione fra cittadinanza e status filiationis, nel caso di soggetti nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza.

In particolare, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ha aggiunto alla legge n. 91 del 1992 un nuovo art. 3-*bis*, il quale prevede che, «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con r.d. n. 2358 del 1865, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni».

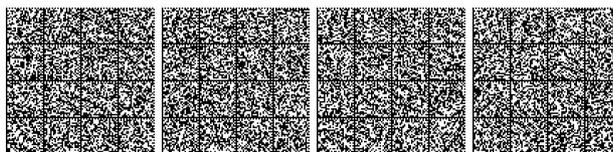
Le lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* individuano - nella presentazione alle autorità competenti della domanda di accertamento della cittadinanza, corredata dalla necessaria documentazione e presentata «entro le 23:59, ora di Roma, [...] del 27 marzo 2025» - lo spartiacque che separa la persistente applicabilità della pregressa disciplina dall'operatività delle nuove condizioni richieste per l'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis.

Queste ultime sono, in particolare, indicate dalle lettere *c)* e *d)*, le quali stabiliscono che la cittadinanza italiana si acquista attraverso il vincolo di filiazione: se l'ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; oppure, se il genitore o il genitore adottivo è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

Vengono poi stabilite, all'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito (disposizioni che integrano l'art. 4 della legge n. 91 del 1992 con i commi 1-*bis* e 1-*ter*), varie condizioni cumulative per consentire al figlio minore di un genitore italiano, che non rientri nelle previsioni dell'art. 3-*bis*, di acquisire la cittadinanza. Nel caso, poi, di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte del genitore, la fattispecie acquisitiva dello status civitatis a favore del figlio minore richiede la residenza di quest'ultimo in Italia, legale e continuativa, protratta per due anni o, qualora il figlio abbia meno di due anni, a partire dalla nascita (art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che integra l'art. 14, comma 1, della legge n. 91 del 1992).

Infine, vengono estese al discendente del cittadino italiano le norme che operano per il discendente di chi ha perso la cittadinanza italiana (art. 1, comma 1-*bis*, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che estende il raggio operativo dell'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992; nonché art. 1-*bis*, comma 2, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che integra l'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992).

7.- Stante tale quadro normativo di riferimento, la nuova disciplina, al di là delle assonanze rispetto a quanto prospettato nelle ordinanze di rimessione, non si riverbera sulla rilevanza delle questioni sollevate dalle stesse.



Tutte le controversie oggetto dei giudizi principali sono state, infatti, introdotte sulla base di domande giudiziali presentate prima del 27 marzo 2025, sicché - ai sensi dell'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 1992, introdotto con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito - resta applicabile ai giudizi a quibus la pregressa disciplina, cui si riferiscono le odierne censure.

Non sussistono, dunque, i presupposti per restituire gli atti ai rimettenti.

8.- Parimenti, non ricorrono le condizioni in presenza delle quali questa Corte può rimettere dinanzi a sé stessa questioni di legittimità costituzionale.

La nuova disciplina non deve essere applicata nel giudizio costituzionale (ordinanza n. 73 del 1965 e, da ultimo, ordinanza n. 35 del 2024), né sussiste un «rapporto di presupposizione» fra la stessa e quella dedotta dal giudice *a quo*, tale per cui l'intervento solo su quest'ultima non consentirebbe comunque di rimuovere il vulnus (ordinanze n. 94 del 2022 e n. 18 del 2021). Parimenti, non si rinvengono i presupposti della particolare urgenza (ordinanza n. 73 del 1965) o l'esigenza di evitare che «la Corte - che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi - sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali» (ordinanza n. 22 del 1960 e, da ultimo, ordinanza n. 35 del 2024).

9.- Tanto premesso, si può procedere all'esame delle molteplici eccezioni di rito sollevate dalle parti, a partire da quelle che questa Corte reputa *ictu oculi* non fondate.

9.1.- Sono tali, anzitutto, le eccezioni di inammissibilità che ritengono non correttamente assolto l'onere di motivare la non manifesta infondatezza, in quanto le ordinanze si porrebbero in contrasto con l'orientamento di questa Corte, della Corte di cassazione, nonché degli stessi Tribunali rimettenti, che, ad avviso delle parti, avrebbero asserito e confermato la «legittimità costituzionale» della disciplina contestata negli atti introduttivi.

Occorre, anzitutto, rilevare che questa Corte, a oggi, non è mai stata investita dei dubbi di legittimità costituzionale che vengono in rilievo nelle odierne questioni. Ha avuto occasione, infatti, di pronunciarsi su tutt'altre censure riguardanti la medesima disposizione. In particolare, si è occupata della mancanza di una norma che consentisse l'acquisto della cittadinanza anche per linea materna (sentenza n. 30 del 1983), ma non della mancanza di una norma che limitasse il meccanismo acquisitivo *iure sanguinis* per persone nate all'estero, ivi residenti e con la cittadinanza di un altro Stato.

In ogni caso, è doveroso, soprattutto, rammentare che questa Corte - diversamente da quanto prospettato dalle parti - giudica l'eventuale illegittimità costituzionale delle norme; pertanto, anche quando si pronuncia per la non fondatezza di una questione, non accerta la conformità a Costituzione della norma censurata, ma si limita a escludere la sussistenza dello specifico vulnus lamentato.

9.2.- Palesemente non fondata è anche l'eccezione che lamenta il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme alla Costituzione, opposta nei confronti dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano, che ha esplicitamente escluso il possibile superamento in via interpretativa dei dubbi di legittimità costituzionale posti dalla norma censurata.

La medesima eccezione, sollevata anche con riguardo alle ordinanze degli altri rimettenti, non è parimenti fondata.

È, infatti, di evidenza palmare che i giudici a quibus, nel richiedere un intervento additivo e manipolativo dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992, abbiano implicitamente ritenuto che il suo dato testuale non potesse ricomprendere le complesse e molteplici aggiunte dagli stessi prospettate.

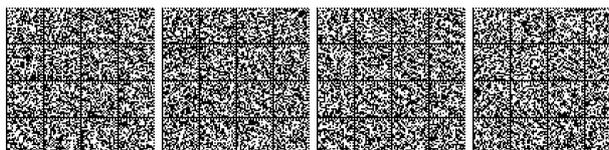
Il giudice non ha l'onere di esplicitare quanto già traspare, in maniera lampante, dal profilo letterale della disposizione.

Questa Corte ha più volte ribadito, specie di recente, che il dato testuale configura un limite invalicabile in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme cede il passo necessariamente al sindacato di legittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 88 del 2025, n. 44 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 221 del 2019).

10.- Proseguendo, ora, secondo l'ordine logico delle eccezioni, vengono, di seguito, all'esame quelle attinenti al difetto di rilevanza.

10.1.- Non fondata, anzitutto, è l'eccezione di irrilevanza delle questioni, sollevata da alcune parti, sul presupposto che i giudici rimettenti di Bologna, di Roma e di Firenze abbiano censurato solo l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992 e non anche le precedenti leggi, che regolavano l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* in capo agli ascendenti (la legge n. 123 del 1983, la legge n. 555 del 1912, sino a risalire al codice civile del 1865); e questo, benché alcuni ricorrenti fossero nati prima dell'entrata in vigore della legge n. 91 del 1992.

Simile eccezione è destituita di fondamento, in quanto la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992 spetta a chi è figlio di cittadino o di cittadina italiani, senza che a ciò sia ostativa un'eventuale diversa regola vigente al momento in cui sorge il vincolo di filiazione.



La nascita, infatti, rappresenta il presupposto acquisitivo dello status filiationis (al pari del riconoscimento e dell'adozione), ma è lo stato di figlio, in quanto tale, che costituisce il titolo acquisitivo dello status civitatis.

10.2.- All'inverso, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni che il Tribunale di Milano solleva sull'intera catena normativa sopra richiamata e, precisamente, sull'art. 4 del codice civile del 1865 e sull'art. 1 della legge n. 555 del 1912.

Oggetto dei giudizi principali, infatti, non sono le leggi attributive della cittadinanza italiana in capo agli ascendenti degli attuali ricorrenti, che al più - e in via meramente eventuale - possono essere evocate a sostegno della prova della cittadinanza italiana del genitore di chi chiede l'accertamento del proprio status.

Di contro, la disciplina oggetto dei giudizi principali è quella che regola l'acquisizione della cittadinanza italiana dei ricorrenti; e questi, in virtù dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, sono cittadini italiani, in quanto figli di italiani, anche se nati prima del 1992.

10.3.- Quanto all'eccezione che contesta l'irrelevanza delle questioni per mancata dimostrazione, nei confronti dei ricorrenti, della carenza di legami effettivi con l'ordinamento italiano, essa dovrà essere esaminata unitamente a quella che denuncia il carattere manipolativo della previsione di detti legami (*infra*, punto 12 del Considerato in diritto).

11.- Occorre, invece, ora valutare l'eccezione di inammissibilità per essere la materia riservata alla discrezionalità del legislatore, fatta valere da tutte le difese delle parti.

In particolare, alcune di esse ritengono che questa Corte non possa «mettere in discussione quella che è stata e quella che è una scelta» del legislatore effettuata in materia di cittadinanza, frutto di una sua precisa valutazione «discrezionale».

Considerano, pertanto, l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale alla stregua di una «violazione dell'articolo 70 Cost. in relazione al detentore della funzione legislativa, dell'articolo 71 Cost. in relazione ai soggetti titolari di iniziativa legislativa e dell'articolo 134 Cost. in relazione alle funzioni di questa Ecc.ma Corte Costituzionale».

L'eccezione - nei termini sopra prospettati - non è fondata.

11.1.- Questa Corte riconosce «che il legislatore god[er] di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza» (sentenza n. 25 del 2025). Nondimeno, le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità, «non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011)» (sentenza n. 25 del 2025 e, in senso analogo, sentenza n. 195 del 2022).

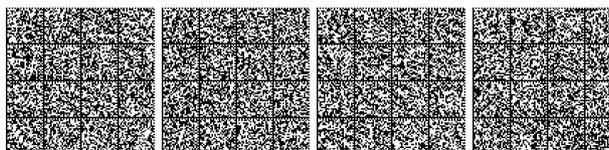
In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori (così la già citata sentenza n. 30 del 1983, che ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost., nella disciplina che prevedeva «l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre», senza contemplare il medesimo acquisto a titolo originario anche in caso di cittadinanza italiana della madre). Di seguito, questa Corte ha ritenuto manifestamente irragionevoli e sproporzionate, nel loro applicarsi a persone affette da infermità o da menomazione di natura fisica o psichica, norme attributive della cittadinanza che richiedevano la dimostrazione di conoscenze o il compimento di atti nei loro confronti non esigibili (sentenze n. 25 del 2025 e n. 258 del 2017). E ancora, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che irragionevolmente includeva, nel novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento (sentenza n. 195 del 2022).

11.2.- Non sfugge, invero, a questa Corte la peculiarità della censura sollevata in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., che contesta il mancato rispetto della nozione di popolo quale sarebbe riflessa nelle norme che la Costituzione dedica alla cittadinanza.

Occorre, invero, a riguardo sottolineare che la Costituzione non dà una definizione di popolo e si limita a delineare tratti della cittadinanza, immersi nella complessità del testo costituzionale.

La Costituzione associa la cittadinanza primariamente alla partecipazione politica e ai diritti politici (Titolo IV della Parte prima della Costituzione).

Riferisce, poi, ai cittadini la titolarità di diritti e di doveri (fra i quali il dovere di difesa della Patria; quello di concorrere alle spese pubbliche e il dovere di fedeltà). Tale attribuzione di diritti e di doveri si colloca, nondimeno, nel contesto di una fonte - la Costituzione -, i cui principi fondamentali garantiscono a ciascuna persona i diritti inviolabili e lo stesso principio di eguaglianza (già sentenza n. 120 del 1967 e, negli stessi termini, da ultimo sentenza n. 53 del 2024) e le cui norme riferiscono taluni doveri di solidarietà anche a non cittadini (si consideri il dovere di concorrere alle spese pubbliche, che già il testo costituzionale, all'art. 53 Cost., ascrive a "tutti", o la facoltà di prestare il servizio



civile nazionale, che questa Corte ha esteso agli stranieri, qualificando la prestazione del richiamato servizio «come adempimento di un dovere di solidarietà [e] come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza», in tal senso, sentenza n. 119 del 2015).

Ancora, la Costituzione richiama l'idea di cittadinanza quale appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma, al contempo, disegna una comunità aperta al pluralismo e che tutela le minoranze. Infine, le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali.

Dinanzi al senso articolato e complesso dei riferimenti costituzionali alla cittadinanza, spetta, dunque, al legislatore, che vanta un margine di discrezionalità particolarmente ampio, individuare i presupposti per l'acquisizione dello status.

Nondimeno, compete a questa Corte accertare - al metro della non manifesta irragionevolezza e sproporzione - che le norme che regolano l'acquisizione dello status civitatis non facciano ricorso a criteri del tutto estranei ai principi costituzionali e a quei molteplici tratti, che - come sopra evidenziato - connotano la cittadinanza.

Resta ferma la possibilità per il legislatore di declinare in concreto anche i contenuti della cittadinanza, alla luce dei principi costituzionali.

11.3.- Quanto sopra rilevato, trova corrispondenza nell'approccio che la Corte di giustizia ha adottato con riguardo ai vincoli imposti in materia di cittadinanza dal diritto dell'Unione europea, e in specie dall'art. 9 TUE e dall'art. 20 TFUE.

In termini generali, la Corte di giustizia ha riconosciuto che «[l]a determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro» (Corte di giustizia, sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Micheletti e altri, punto 10).

Al contempo, tuttavia, la medesima Corte ha precisato che la competenza statale «deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenze 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea contro Repubblica di Malta, punti 42, 95 e 98; 5 settembre 2023, causa C-689/21, Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 30; 18 gennaio 2022, causa C-118/20, JY, punto 49; 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, punto 45; e la citata sentenza Micheletti, punto 10).

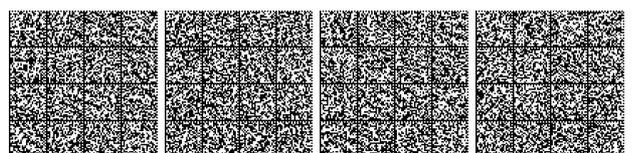
In una prima fase, è così pervenuta a censurare discipline statali che determinavano la perdita dello status civitatis nei confronti di uno Stato membro e, di riflesso, nei confronti dell'Unione europea. In particolare, ha reputato che le norme sulla cittadinanza contenute nei Trattati fossero ostative a simili discipline, ove queste non consentissero, «in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza, 17 marzo 2019, causa C-221/17, Tjebbes e altri; in senso conforme, sentenza Udlændinge- og Integrationsministeriet, nonché, con riguardo a casi in cui si determinava la condizione di apolidia dell'interessato, le citate sentenze JY, punti 58, 59 e 73, e Rottmann, punto 55).

In una seconda fase, recentissima, la Corte di giustizia ha esteso il proprio sindacato anche alle norme attributive della cittadinanza, rilevando che «l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato» (la già citata sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta, punto 95).

In tale prospettiva, ha evidenziato che la cittadinanza europea si fonda «sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione» (sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta, punto 95).

La Corte di giustizia ha poi aggiunto che i Trattati dell'Unione europea identificano il contenuto della cittadinanza europea: nella garanzia ai cittadini e ai loro familiari della libera circolazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento interne; nella facoltà di godere dei diritti politici e nel diritto alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli altri Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di questi ultimi (ancora, sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta, punti 84-90).

Sulla base di tali premesse, la Corte di giustizia ha ritenuto che le norme statali in materia di cittadinanza non debbano essere esercitate «in un modo [da essere] manifestamente incompatibil[i] con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione» (ancora, sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta, punto 95). In tal senso, è stato ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione «un programma di naturalizzazione» che concedeva la cittadinanza a seguito di pagamenti o investimenti effettuati nello Stato membro, in quanto «assimilabile a una commercializzazione della concessione dello status di cittadino di uno Stato membro e, per estensione, di quella dello status di cittadino dell'Unione» (sempre sentenza Commissione europea contro Repubblica di Malta, punto 100).



11.4.- Alla luce delle pregresse considerazioni non è, dunque, fondata l'eccezione sollevata dalle parti, in quanto volta a escludere, in radice, in ragione della discrezionalità del legislatore, l'ammissibilità di una censura che contesti l'estraneità di una disciplina sulla cittadinanza rispetto sia ai principi costituzionali sia alle norme del TUE e del TFUE, come interpretate dalla Corte di giustizia UE.

12.- Tuttavia, occorre, di seguito, rilevare che i rimettenti, nel sollevare le questioni in riferimento agli artt. 1, primo comma, e 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, non contestano che il vincolo di filiazione, quale presupposto acquisitivo della cittadinanza, sia in quanto tale privo di corrispondenza con i tratti identificativi dello status civitatis nel testo costituzionale, così come nelle fonti dell'Unione europea. Le censure non pongono in discussione l'idea secondo cui, in generale, l'appartenenza a una comunità familiare, che è parte della comunità statale, possa implicare l'appartenenza anche a quest'ultima; criterio sul quale, del resto, si fonda lo status civitatis della maggior parte dei cittadini italiani.

Viceversa, ciò di cui dubitano i giudici a quibus è che, in presenza di elementi di collegamento fra il richiedente l'accertamento della cittadinanza italiana e ordinamenti giuridici stranieri e in assenza di elementi di collegamento con l'ordinamento giuridico italiano in aggiunta allo *ius sanguinis*, il vincolo di filiazione possa risultare sufficiente alla funzione che è chiamato a svolgere quale fondamento della cittadinanza, in quanto la stessa comunità familiare, al verificarsi dei richiamati presupposti positivi e negativi, non sarebbe più in grado di trasmettere una appartenenza alla comunità statale.

12.1.- Ebbene, proprio rispetto a questo tipo di censura, le parti sollevano ulteriori, specifiche eccezioni di inammissibilità.

Anzitutto, obiettano che questa Corte non possa con un intervento manipolativo di sistema sostituirsi al legislatore nel decidere una pluralità di presupposti. Per un verso, dovrebbe stabilire gli elementi di collegamento con ordinamenti giuridici stranieri, in presenza dei quali si indebolirebbe irrimediabilmente la funzione propria dello *ius sanguinis*. Per un altro verso, dovrebbe indicare, in maniera combinata e sistematicamente correlata, i criteri di collegamento con l'ordinamento giuridico italiano in mancanza dei quali il vincolo di filiazione non potrebbe più svolgere la funzione sua propria di far acquisire la cittadinanza.

Simile eccezione fa corpo con quella che contesta il carattere generico delle censure, là dove alcuni rimettenti prospettano plurime soluzioni alternative, mentre altri neppure indicano in che modo dovrebbe sanarsi il ritenuto vulnus. A ciò si aggiunga che la genericità delle censure sarebbe tale da non farsi neppure carico - secondo le parti costituite in giudizio con l'atto depositato il 16 maggio 2024 - della diversità di situazioni sulle quali andrebbe a ricadere l'auspicato intervento di questa Corte.

Infine, alle richiamate eccezioni si collega quella che contesta l'irrelevanza delle censure, là dove i giudici a quibus avrebbero dato per assunto, senza fornire alcuna dimostrazione o possibilità di prova contraria, che i rimettenti non abbiano quegli altri legami con l'ordinamento italiano, che consentirebbero di evitare il vulnus.

12.2.- Le eccezioni sono fondate.

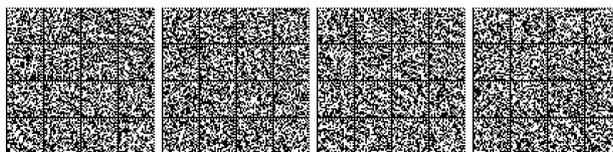
12.2.1.- Anche solo identificare profili di correlazione con l'ordinamento giuridico straniero, in presenza dei quali la funzione attribuita dello status civitatis propria dello status filiationis risulterebbe indebolita, implica la necessità di effettuare scelte discrezionali fra una molteplicità di possibili opzioni.

Non a caso, le ordinanze di rimessione si limitano genericamente a descrivere la situazione in cui si trovano i ricorrenti nei giudizi principali, che sono nati all'estero, sono cittadini di un altro Stato e sono ivi residenti.

Questa Corte dovrebbe allora decidere se dare rilievo alla nascita all'estero e se essa debba concorrere con entrambi gli altri presupposti o con uno solo di essi; dovrebbe poi valutare se considerare la residenza all'estero dell'ascendente o del discendente o di entrambi, e in quale momento; infine, dovrebbe ponderare il senso del riferimento alla doppia cittadinanza, che varia a seconda che riguardi il discendente o anche l'ascendente.

A ciò si aggiunga che intervenire su ciascuno di tali elementi comporta, non solo valutazioni discrezionali, ma anche rilevanti implicazioni di sistema.

12.2.2.- I caratteri propri di un intervento manipolativo e di sistema, qual è quello prospettato dai giudici a quibus, emergono poi con ulteriore evidenza, ove si consideri che questa Corte sarebbe chiamata a decidere, fra i tanti tratti identificativi della cittadinanza, quello o quelli idonei a dare sufficiente dimostrazione della circostanza che, nonostante la presenza di elementi di collegamento con l'ordinamento giuridico straniero, l'appartenenza al nucleo familiare continui a svolgere la sua funzione giustificativa di una appartenenza anche alla comunità statale.



Questa Corte dovrebbe allora sostituirsi al legislatore nel valutare se valorizzare il legame culturale e linguistico con la comunità statale, tenendo conto della condizione dei cittadini residenti all'estero, o, viceversa, prediligere un collegamento con il territorio.

Non a caso, le stesse prospettazioni dei giudici a quibus spaziano fra plurime e diverse soluzioni.

La genericità e il carattere manipolativo delle censure emergono vieppiù, ove si consideri che i rimettenti neppure si confrontano con la notevole varietà di ipotesi sulle quali l'intervento prospettato dai rimettenti andrebbe potenzialmente a incidere: su coloro che hanno già richiesto l'accertamento della cittadinanza; su coloro che non lo hanno ancora richiesto, ma vantano lo status *filiationis*; su coloro che acquisiranno tale status.

12.3.- In definitiva, quello che si richiede a questa Corte è un intervento manipolativo oltremodo complesso che potrebbe attingere a un ventaglio quanto mai ampio di opzioni, rispetto alle quali si impongono scelte intrinseche di discrezionalità e che hanno incisive ricadute a livello di sistema.

Per le ragioni esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, sono inammissibili.

13.- Parimenti inammissibile, per mancata individuazione della norma internazionale interposta al parametro, è la questione di legittimità costituzionale che lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali.

I rimettenti non specificano quale sia la fonte del diritto internazionale lesa, dalla quale discenderebbe il mancato rispetto di obblighi internazionali.

Non sono evocate convenzioni internazionali, che direttamente o indirettamente riguardino la cittadinanza. Non è richiamata la fonte della consuetudine internazionale, che peraltro avrebbe dovuto suggerire una censura anche con riguardo all'art. 10 Cost. Non vi sono, infine, riferimenti ai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, che sono fonti del diritto internazionale ai sensi dell'art. 38 dello statuto della Corte internazionale di giustizia.

Per converso, i giudici a quibus si limitano a richiamare il caso *Liechtenstein contro Guatemala* (CIG, sentenza 6 aprile 1955), sovrapponendo, indebitamente, il piano dei criteri attributivi della cittadinanza con quello, nient'affatto equivalente, che attiene alla possibilità di far valere la cittadinanza nelle relazioni internazionali (solo a tali fini la citata pronuncia e la più recente CIG, sentenza 4 febbraio 2021, *Qatar contro Emirati Arabi Uniti*, presuppongono l'esistenza di un vincolo effettivo e di un legame genuino con l'ordinamento statale).

Anche la censura sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente agli obblighi internazionali è, pertanto, inammissibile.

14.- Sono, viceversa, ammissibili le questioni sollevate rispettivamente dal Tribunale di Roma e da quello di Milano, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento.

I giudici a quibus, infatti, pur avendo operato taluni confronti generici fra la norma censurata, nella sua applicabilità alla situazione in cui si trovano i rimettenti, e varie discipline attributive della cittadinanza, hanno poi identificato, con sufficiente determinatezza, due precisi *tertia comparationis*.

14.1.- In particolare, il rimettente capitolino ritiene che l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992, in quanto applicabile a persone nate, residenti all'estero e con la cittadinanza del Paese straniero, comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto all'art. 4, comma 1, della medesima legge, che, fra le varie norme con cui pone a raffronto quella oggetto dell'odierno giudizio, ritiene la «più appropriatamente confrontabile». In ambo i casi - secondo il giudice *a quo* - verrebbe, infatti, in considerazione una cittadinanza acquisita ipso iure sulla base della ricognizione dei requisiti occorrenti, che, dunque, si configurerebbe alla stregua di un diritto soggettivo e non di un interesse legittimo.

14.2.- Il Tribunale di Milano, a sua volta, dopo aver messo a confronto la norma censurata con varie previsioni attributive della cittadinanza, identifica, quale *tertium comparationis*, la disciplina che regola l'acquisizione della cittadinanza in capo al coniuge, richiedendo la dimostrazione di un livello intermedio di conoscenza della lingua italiana o, in alternativa, la sottoscrizione di un accordo di integrazione.

15.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Una censura di irragionevole disparità di trattamento impone a questa Corte, anzitutto, di verificare, alla luce della *ratio* della disciplina, l'omogeneità fra le situazioni poste a confronto. Secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, si è, infatti, in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. «qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili» (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2022, n. 71 del 2021, n. 85 del 2020, n. 13 del 2018 e n. 71 del 2015).



15.1.- Tale sostanziale identità di situazioni difetta anzitutto nella censura mossa dal Tribunale di Roma.

L'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992 disciplina ipotesi di acquisto dello status civitatis da parte di stranieri che siano figli di persone che hanno perso la cittadinanza italiana. La norma censurata regola, invece, l'acquisto iure sanguinis della cittadinanza da parte di discendenti di persone che sono cittadini o cittadine italiani.

È, quindi, assorbente il rilievo concernente la mancanza di omogeneità fra le situazioni messe a confronto.

15.2.- Il presupposto dell'omogeneità fra le situazioni poste a raffronto è parimenti carente con riguardo alla censura sollevata dal Tribunale di Milano.

L'acquisto della cittadinanza per matrimonio con un cittadino o una cittadina italiani si fonda su un tipo di vincolo - quello costituito, per l'appunto, dal matrimonio - che non è sovrapponibile, neppure in considerazione della *ratio legis* della disciplina, con il vincolo di filiazione.

Anche tale censura non è, pertanto, fondata.

16.- In conclusione, sono inammissibili le censure mosse dal Tribunale di Milano rispetto all'art. 4 del codice civile del 1865 e rispetto all'art. 1 della legge n. 555 del 1912.

Parimenti, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, sollevate in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE.

Infine, sono non fondate le questioni di legittimità costituzionale della medesima norma sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

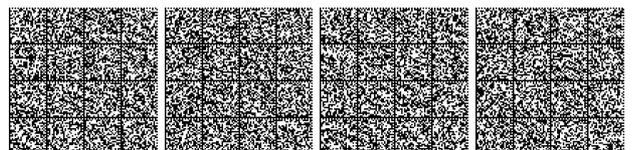
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara inammissibili gli interventi di AUCI - Avvocati uniti per la cittadinanza italiana e di AGIS - Associazione giuristi iure sanguinis, spiegati nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 247 del registro ordinanze 2024;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del codice civile del 1865, approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, e dell'art. 1 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), sollevate dal Tribunale ordinario di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 3 della Costituzione, quest'ultimo sotto il duplice profilo sia della irragionevolezza e non proporzionalità sia della irragionevole disparità di trattamento, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), sollevate dal Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, e dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità, con le ordinanze indicate in epigrafe; nonché le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, e dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini



UE, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, e dal Tribunale ordinario di Milano, sezione dodicesima specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

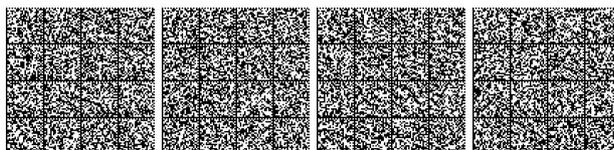
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

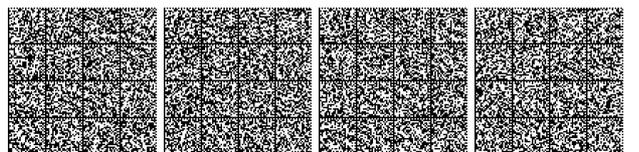
Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250142





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 luglio 2025*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione Veneto – Modifiche alla legge regionale n. 22 del 1996 (Norme per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra) – Servizi svolti esclusivamente con partenza, destinazione e permanenza all’interno del territorio della regione – Previsione che, al fine della tracciabilità e di una gestione uniforme e coordinata dei servizi di noleggio con conducente a mezzo autovettura, nel rispetto delle competenze comunali, l’obbligo di compilazione del foglio di servizio, previsto dall’art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 e successive modifiche e integrazioni, è assolto mediante il possesso del contratto o lettera d’incarico, sia cartacea che elettronica, attestante l’avvenuta ed effettiva prenotazione da parte del cliente, da tenersi a disposizione a cura del conducente per essere esibita agli organi di controllo.**

- Legge della Regione Veneto 20 maggio 2025, n. 6 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco), art. 4.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 fax: 06-96514000, PEC: ags@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente;

contro Regione Veneto (02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., – Palazzo Balbi – Dorsoduro, 390130123 Venezia – PEC: protocollo.generale@pec.regione.veneto.it – avvocatura@pec.regione.veneto.it – resistente;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge regionale del Veneto n. 6 del 20 maggio 2025, «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco», pubblicata nel BUR n. 62 del 20 maggio 2025 della Regione Veneto.

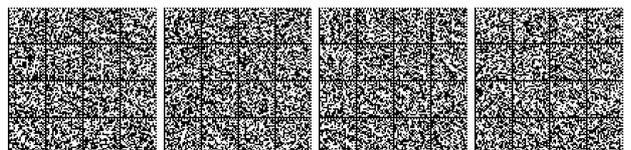
La legge in epigrafe viene impugnata, in riferimento alle sopraindicate disposizioni, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 14 luglio 2025, sulla base del seguente

## MOTIVO

I - Violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e della normativa statale interposta.

La legge regionale n. 6 del 2025 detta alcune disposizioni di adeguamento ordinamentale in materia di navigazione interna, trasporti, edilizia residenziale pubblica, procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive, ambiente, difesa del suolo, governo del territorio, recupero dei sottotetti a fini abitativi, parchi regionali, acque minerali e termali, protezione civile e distaccamenti volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Tra le disposizioni dedicate alla materia dei trasporti (Capo II), viene qui censurata la disposizione di cui all’art. 4 della legge regionale in epigrafe, intitolato «Modifiche alla legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 recante “Norme per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra”».



Il comma 1 di tale articolo, nell'intervenire in modifica della legge regionale 30 luglio 1996, n. 22, prevede quanto segue:

«1. All'art. 4 "Servizio di noleggio con conducente" della legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 «Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra», dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

«5-bis. Per i servizi svolti esclusivamente con partenza, destinazione e permanenza all'interno del territorio della Regione del Veneto, al fine della tracciabilità e di una gestione uniforme e coordinata dei servizi di noleggio con conducente a mezzo autovettura, nel rispetto delle competenze comunali, l'obbligo di compilazione del foglio di servizio, previsto dall'art. 11, comma 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 e successive modifiche e integrazioni, è assolto mediante il possesso del contratto o lettera d'incarico, di cui al comma precedente, sia cartacea che elettronica, attestante l'avvenuta ed effettiva prenotazione da parte del cliente, da tenersi a disposizione a cura del conducente per essere esibita agli organi di controllo.

5-ter. Resta fermo l'obbligo di tenuta e compilazione del foglio di servizio, come previsto dalle vigenti disposizioni nazionali, in ogni circostanza in cui il servizio si svolga, anche temporaneamente, al di fuori dei confini regionali.».

La richiamata disposizione, nell'introdurre ai fini della regolamentazione del servizio di noleggio con conducente, un'alternativa alla compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico — seppure limitatamente ai servizi svolti nell'ambito regionale — si pone in contrasto con la disciplina statale interposta dettata, in particolare, dall'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 nonché dall'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge n. 12 del 2019, in tal modo violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Al fine di esporre il quadro normativo di riferimento si osserva che la legge 15 gennaio 1992, n. 21 (recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), che costituisce la normativa statale di riferimento per la specifica materia, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ... e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta».

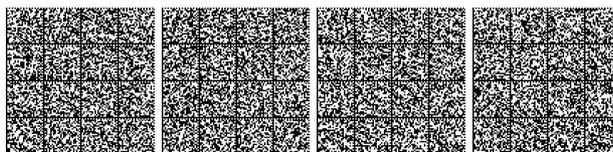
Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea», il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale servizi — di cui al comma 2, lettera a) — e «il servizio di autonoleggio con conducente o autovettura, motocarozzetta velocipede, natante e veicoli a trazione animale», indicato *sub b)* al medesimo comma.

Per quanto stabilito dal successivo art. 2, il servizio taxi «ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale». Il servizio NCC è invece definito, nei suoi contenuti, dal successivo art. 3 quale «servizio che si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. 2. Lo stazionamento dei mezzi deve avvenire all'interno delle rimesse o presso i pontili di attracco. 3. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019. In deroga a quanto previsto dal presente comma, in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole Regioni Sicilia e Sardegna l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa».

Nell'ambito di tale disciplina statale l'art. 11 (rubricato «Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente»), al comma 4, regola lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente (di seguito, per brevità, «NCC»). A tal fine pone a carico del vettore l'obbligo di tenuta e compilazione di un foglio di servizio elettronico e demanda la definizione delle specifiche ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'interno.

In particolare, a norma dello stesso comma 4, secondo la disposizione oggi in vigore, «[i]l foglio di servizio elettronico deve riportare» i seguenti contenuti:

a) targa del veicolo;



- b) nome del conducente;
- c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;
- d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;
- e) dati del fruitore del servizio».

Tale comma, così formulato, risulta introdotto dall'art. 10-*bis* del decreto-legge del 14 dicembre 2018, n. 135 («Disposizioni straordinarie in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione») convertito in legge n. 12 del 2019, n. 92, che è intervenuto a regolare sotto più profili la materia degli autoservizi pubblici. Il foglio di servizio, peraltro, era già previsto dalla legge quadro del 1992 risultando introdotto fin dal 2008 (*cf.* decreto-legge del 29 dicembre 2018, n. 143).

In particolare, l'art. 10-*bis*, rubricato «Misure urgenti in materia di autoservizi non di linea», del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 così come convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, al comma 1, lettera e), ha appunto introdotto il comma 4 dell'art. 11 sopra riportato, che si riporta integralmente:

«4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all'art. 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare: a) targa del veicolo; b) nome del conducente; c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; e) dati del fruitore del servizio. Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa». (N.d.r. enfasi aggiunta). (*cf.* lettera e)

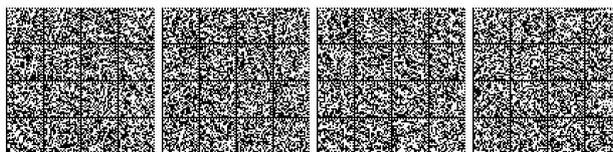
Sempre all'art. 11, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti commi:

«4-*bis*. In deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Per quanto riguarda le Regioni Sicilia e Sardegna, partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale.

4-*ter*. Fermo restando quanto previsto dal comma 3, è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso» (*cf.* lettera f).

In attuazione del richiamato art. 11, comma 4, è stato adottato il decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'interno 26 ottobre 2024, n. 226, che disciplina nel dettaglio i contenuti e le modalità di compilazione del foglio di servizio elettronico.

La normativa regionale si pone in distonia con le previsioni statali sopra riportate. L'art. 4 della legge regionale in esame prevede infatti che, esclusivamente per i servizi svolti con partenza, destinazione e permanenza all'interno del territorio della Regione del Veneto, il previsto obbligo di compilazione del foglio di servizio, stabilito dall'art. 11, comma 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 e successive modifiche e integrazioni, si ha per assolto mediante il possesso del contratto o della lettera d'incarico, sia cartacea che elettronica, attestante l'avvenuta ed effettiva prenotazione da parte del cliente, da tenersi a disposizione a cura del conducente per essere esibita agli organi di controllo. Resta fermo l'obbligo di tenuta e compilazione del foglio di servizio, come previsto dalle vigenti disposizioni nazionali, in ogni circostanza in cui il servizio si svolga, anche temporaneamente, al di fuori dei confini regionali. Tali disposizioni, col prevedere — nell'ambito della regolamentazione del servizio di noleggio con conducente — per talune tipologie di servizi, un'alternativa alla compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico (secondo le specifiche stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto), si pongono in contrasto con la normativa nazionale in materia e, in particolare, con l'art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 recante, come già visto, la «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», ove si prevede, in via esclusiva, la compilazione e la tenuta del foglio di servizio elettronico. Si tratta, invero, di un onere non sostituibile in quanto strettamente connesso alle modalità di esercizio del servizio NCC come configurato alla normativa statale di riferimento.



Al riguardo, si osserva che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina dell'esercizio concreto del servizio di noleggio con conducente afferisce alla materia «trasversale» della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, là dove tale nozione di «concorrenza» non può non riflettere anche quella operante in ambito europeo. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»)» (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 137 del 2018 e sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

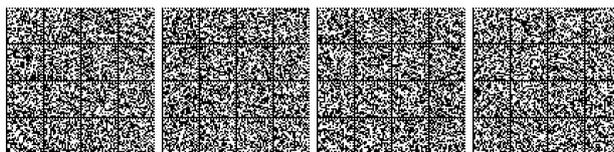
Pur nella consapevolezza della sussistenza di una competenza regionale — residuale — in materia di trasporto, tuttavia, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (Corte costituzionale, sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 56 del 2020, n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Da ultimo, ha affermato che la competenza esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*) funge da limite alla competenza regionale anche la sentenza della Corte n. 206/2024, sia pure con riferimento al profilo della tutela della concorrenza per l'accesso al mercato: «Anche se il trasporto pubblico locale costituisce per costante giurisprudenza di questa Corte materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, non è consentito al legislatore regionale interferire con le regole statali che prevedono procedure concorsuali di garanzia, dirette a tutelare la competizione tra le imprese e ad assicurare la concorrenza per il mercato, ovvero l'apertura dello stesso a tutti gli operatori economici (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2024 e n. 23 del 2022)».

Anche nella fattispecie in esame, l'ambito della materia su cui il legislatore regionale è intervenuto in contrasto con la regolamentazione statale sopra richiamata, attiene senza dubbio alla materia della concorrenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*) investendo, in particolare, il profilo della conformazione e delle modalità di esercizio concreto — in condizioni di par condicio e di assenza di distorsioni della concorrenza — di una determinata attività economica ovvero dei servizi non di linea, in particolare quanto allo svolgimento del servizio NCC. E ciò, anche in rapporto alle differenti modalità di svolgimento del servizio taxi e alla differenziazione tra i due servizi parimenti voluta dal legislatore nell'ambito di tale settore economico.

La Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 56 del 2020, ha affermato la competenza statale nella regolamentazione del mercato del trasporto pubblico non di linea, ribadendo che, «nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula, facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea».

Anche in altra occasione (scrutinando una disposizione di legge regionale in tema di noleggio di autobus con conducente), la Corte ha altresì precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, «ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003)». Il bilanciamento così operato — fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali —, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (Corte costituzionale sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014)».

In tale opera di bilanciamento ricadono le previsioni in tema di FSDE per cui ciascun esercente il servizio NCC è tenuto ad esporre in dettaglio una serie di informazioni predeterminate in via normativa e ulteriormente dettagliate in sede di normativa secondaria.



Si osserva, al riguardo, che il foglio di servizio elettronico ora disciplinato oltre che dall'art. 11, comma 4 sopra richiamato, anche dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, n. 226 del 16 ottobre 2024 — ove si prevedono meccanismi finalizzati ad assicurare che il servizio si svolga regolarmente, nel rispetto delle profonde differenze che lo differenziano dal servizio taxi — non può essere sostituito da altri documenti senza alterare il meccanismo diretto a regolamentare l'esercizio dell'attività in questione, come definito dal legislatore statale nei richiamati articoli della normativa quadro sulla materia e, dunque, senza alterare le regole della concorrenza nello specifico settore, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Oltre ad intervenire in modo differenziato sulle modalità di esercizio del servizio non di linea NCC, l'esenzione dall'obbligo di tenuta del foglio di servizio per i soli operatori della specifica regione incide sulla parità di condizioni nello svolgimento di una determinata attività economica all'interno del territorio nazionale consentendo, solo per alcuni esercenti, modalità di esercizio non solo semplificate e meno onerose ma anche tali da prestarsi più facilmente ad elusioni e verifiche in ordine alla rispondenza alla legge della relativa attività. La registrazione delle informazioni richieste dalla norma primaria non è, infatti, sostituibile con il mero possesso del contratto o della lettera di incarico.

D'altra parte, va altresì considerato che la normativa regionale qui censurata incide direttamente sulla netta differenziazione, posta a livello statale, nell'ambito dello specifico settore dei trasporti non di linea alternando in modo distonico e, comunque, non uniforme le modalità di esercizio e, di conseguenza, le modalità con cui il servizio NCC opera nel mercato di riferimento.

Il contesto normativo di riferimento è infatti chiaro nel tracciare la netta differenza tra il servizio taxi e il servizio NCC, in linea, peraltro, con quanto avviene nella legislazione di altri Paesi europei. Differenza che la mancata tenuta dell'obbligo di tenuta del foglio di servizio va irrimediabilmente ad alterare.

Il legislatore statale, per quanto emerge dalla normativa di riferimento, ha voluto conformare in modo diverso le due tipologie di trasporti non di linea segnando alcune ontologiche differenze costitutive tra i due servizi, ricavabili, in particolare, dal complesso della disciplina dettata dalla legge n. 21/1992 (in particolare, si richiamano gli articoli numeri 2, 3, 8, comma 3, 11, commi 3, 4 e 4-ter, 12, commi 1 e 2 e 13, comma 3 della medesima legge) tra le quali si evidenzia:

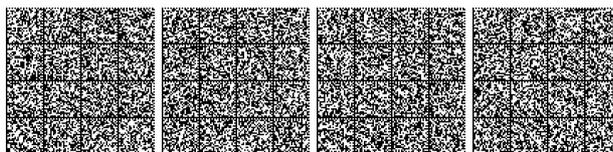
a) il diverso regime di determinazione del costo del servizio, che per il servizio taxi è soggetto a tariffa amministrata e calmierata *ex lege*, mentre per il servizio NCC è aperto alla libera determinazione del mercato;

b) la diversa natura del servizio, obbligatoria per i vettori taxi (che non possono rifiutare una richiesta di servizio proveniente dall'utenza), mentre per i vettori NCC è rimesso alla scelta discrezionale dell'operatore;

c) il diverso regime di accesso al servizio, che avviene su «piazza» per i vettori taxi (e sulla base di richieste anche presentate «all'istante»), mentre per i vettori NCC è richiesta una prenotazione veicolata alla rimessa o sede operativa del vettore NCC;

d) la diversa natura dell'utenza, che per i taxi è indifferenziata (il taxista non conosce l'identità del cliente, né può selezionare il cliente), mentre per gli NCC differenziata (e quindi selezionata); il diverso ambito territoriale di riferimento, che per i i taxisti è prevalentemente in ambito comunale, mentre l'ambito territoriale di riferimento per gli NCC è di regola la provincia con la previsione da parte della legge n. 21 del 1992 di specifici vincoli di collegamento con il territorio di riferimento.

In tale contesto, la compilazione del foglio di servizio costituisce parte essenziale del quadro regolatorio dei servizi NCC, è funzionale allo stesso e contribuisce a completarlo, assicurando attraverso l'inserimento dei dati richiesti dalla normativa primaria, la rispondenza a quelle caratteristiche sopra delineate. Le diverse caratteristiche dei servizi taxi e NCC sono state confermate dalla nota sentenza della Corte del 26 febbraio 2020, n. 56, ove si è ritenuto che le previsioni riferibili all'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede e all'obbligo di tenuta del relativo alla tenuta del registro elettronico possono essere considerate «misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto — che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale» (cfr. par. 5.6.1). La censura di illegittimità si è infatti limitata alla previsione di cui all'art. 10-bis, comma 1, lettera e) del decreto-legge n. 135 del 2018, che imponeva il rientro in rimessa al termine di ogni servizio, ossia al divieto assoluto che il noleggiatore potesse assolvere a servizi non preventivamente prenotati sin dal momento in cui parte dalla rimessa. Il necessario rientro in rimessa è stato, quindi, considerato un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e



portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa «a vuoto» prima di iniziare un nuovo servizio, oltre che frutto di un obbligo sproporzionato rispetto all'obiettivo (n.d.r. di per sé legittimo), di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non ad un'utenza indifferenziata al fine di evitare che vi sia interferenza con il servizio di taxi.

Anche la più recente sentenza della Corte che si è pronunciata sul medesimo art. 10-*bis*, comma 6 — questa volta con riferimento al meccanismo normativo che disciplinava l'istituzione del registro elettronico (*cf.* Corte costituzionale n. 137/2024) — non ha intaccato il quadro di riferimento.

Alla luce delle considerazioni che precedono è possibile pertanto affermare che i vincoli sul rapporto con il territorio di riferimento dettati dalla legge quadro per il settore NCC, devono essere letti in combinato disposto con la possibilità, esplicitamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, di non rientrare in rimessa alla fine di ciascun servizio, fermo restando, tuttavia, il rispetto dei vincoli connaturati relativa all'attività del noleggio con conducente, come previsto dalla legge quadro e come cristallizzato sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale oltre che dalla giurisprudenza amministrativa in materia (*inter alia*, Consiglio di Stato, sentenze n. 683/2023, n. 2450/2023 e n. 3381/2022). Tali vincoli presuppongono sempre e comunque la dimostrazione di una preventiva prenotazione.

La stessa Corte suffraga che le predette disposizioni sono volte a soddisfare esigenze legittime, non confliggenti con i principi comunitari, osservando «che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte — ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo — giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi» (*cf.* par. 5.6.).

Le statuizioni della Corte confermano, quindi, non solo che l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede e l'obbligo di compilare e tenere un «foglio di servizio» *ex* art. 11, comma 4, quarto, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate ma anche che l'obbligo di compilazione è connaturato al servizio in esame e rappresenta un elemento essenziale per verificare la rispondenza alle relative caratteristiche: Tali misure, infatti, chiarisce ancor meglio la sentenza n. 56/20 cit. «appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto — che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale.» (Corte costituzionale n. 56/20 cit.).

Sotto altro punto di vista è bene anche considerare che, attraverso i recenti interventi normativi sullo svolgimento del servizio di noleggio con conducente, il legislatore statale ha inteso rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco.

La sintesi fra tutti questi interessi richiede una disciplina uniforme che garantisca condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio in questione variassero da regione a regione, «salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali» (*cf.* par. 5.4. della citata sentenza n. 56/2020). Ragioni di deroga particolare, tuttavia, che in tal caso non sono evidenziate dalla norma regionale e che, in ogni caso, non sembrano ravvisabili.

P. Q. M.

*Di qui, pertanto, la censurabilità dell'art. 4 della legge regionale impugnata che, per quanto esposto, rappresenta una disciplina differenziata che, da un lato, solo per una determinata area territoriale, viene meno alle suindicate ragioni di uniformità regolando in modo difforme e in violazione della par condicio tra operatori e di corrette regole di concorrenza rispetto al quadro regolatorio statale, l'attività degli NCC che svolgono il proprio servizio all'interno della sola Regione Veneto; dall'altro, nel disciplinare le modalità di esercizio del servizio NCC, si pone in contrasto con la differenziazione tra le tipologie rientranti nei servizi non di linea voluta dal legislatore statale.*



---

*TUTTO CIÒ PREMESSO*

*Alla luce delle suesposte considerazioni, si conclude affinché sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale del Veneto n. 6 del 20 maggio 2025, pubblicata sul BUR n. 62 del 20 maggio 2025 della Regione Veneto, per i motivi suesposti.*

*Si deposita l'attestazione di approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della determinazione di proposizione del ricorso, in data 14 luglio 2025 nonché l'allegata relazione della P.C.M.*

Roma, 18 luglio 2025

*L'Avvocato dello Stato: PALMIERI*

25C00193

---

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

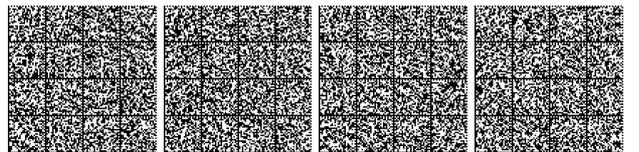
DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2025-GUR-032) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

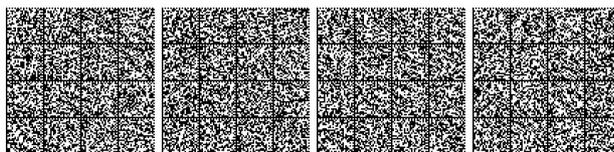
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

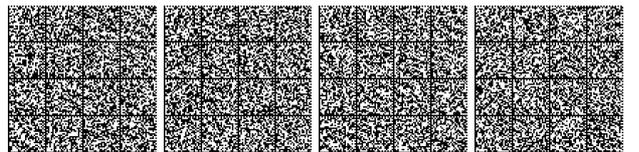
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



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

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<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 €	<b>438,00</b>
		- semestrale €	<b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 €	<b>68,00</b>
		- semestrale €	<b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<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 €	<b>168,00</b>
		- semestrale €	<b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<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 €	<b>65,00</b>
		- semestrale €	<b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<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 €	<b>167,00</b>
		- semestrale €	<b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<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 €	<b>819,00</b>
		- semestrale €	<b>431,00</b>

**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 €	<b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	<b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

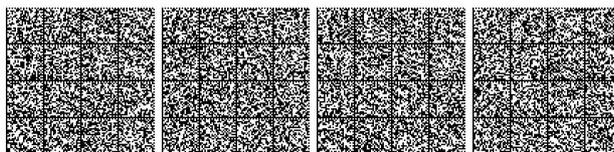
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

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

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

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





€ 3,00

