

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 45

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 novembre 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. 156. Sentenza 8 - 30 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sindacati e libertà sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) - Condizione - Costituzione nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva e di quelle che, pur non firmatarie, hanno comunque partecipato alla relativa negoziazione - Estensione alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale - Omessa previsione - Violazione dei principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

— Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, primo comma.

— Costituzione, artt. 3 e 39. Pag. 1

N. 157. Sentenza 6 - 30 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità, per l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, di chiedere la sospensione in relazione al delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.) - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Inammissibilità della questione.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità, per l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, di chiedere la sospensione in relazione al delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.) - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.) e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza della questione.

— Codice penale, art. 168-bis, primo comma.

— Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 12

N. 158. Sentenza 23 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Profilassi internazionale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Misure specifiche per le attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande - Obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e per i collaboratori degli esercizi di ristorazione - Inosservanza - Sanzione accessoria di sospensione dell'attività - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

— Legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, comma 37, in combinato disposto con i commi 12 e 15 e con l'Allegato A, punto II.D., numero 8).

— Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera q) Pag. 19



N. 159. Sentenza 23 giugno - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Esoneri contributivi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti - Beneficiari - Madri lavoratrici - Applicabilità alle madri con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza limiti di reddito, in presenza di più figli entro determinate fasce di età - Estensione del beneficio alle madri lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e a quelle con contratto di lavoro domestico - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza per disparità di trattamento, del divieto di discriminazione, sia diretta che indiretta, nonché dei presidi, anche unionali, posti a tutela del lavoro, della maternità e della famiglia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 180 e 181.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; direttiva 1999/70/CE, Allegato quadro, clausola 4, punto 1; direttiva 2003/109/UE, art. 11, paragrafo 1, lettera a); direttiva 2004/38/CE, art. 24; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafo 1, lettera a); direttiva 2021/1883/UE, art. 16, paragrafo 1, lettera a).

Pag. 27

N. 160. Sentenza 24 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Beni culturali - Tutela - Procedimento semplificato di esportazione (c.d. esportazione “su dichiarazione”) - Asserita possibilità dell'ufficio di esportazione competente di dare avvio al procedimento per la dichiarazione di interesse culturale solo nel caso in cui l'oggetto rientri tra le cose che presentano un interesse culturale eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio della Nazione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di tutela del patrimonio culturale e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma.

Pag. 36

N. 161. Sentenza 24 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Puglia - Istituzione di un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia, e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione.

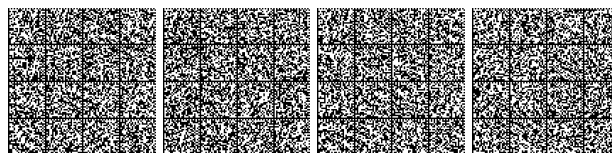
- Legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41.
- Costituzione artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma.

Pag. 48

N. 162. Sentenza 24 settembre - 4 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensione anticipata (cosiddetta “quota 100”) - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente o autonomo - Sanzioni in caso di inosservanza - Perdita totale del trattamento pensionistico, per tutto l'anno solare di riferimento, senza possibilità, in base all'interpretazione della Corte di cassazione assunta come “diritto vivente” e senza seguire una pur possibile interpretazione costituzionalmente orientata, di limitarsi ai soli mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa - Denunciata violazione della libertà, dell'autonomia e della dignità personale e sociale dell'individuo, dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché delle forme di garanzia, anche sovranazionali, poste a presidio dei diritti alle prestazioni previdenziali e di proprietà - Inammissibilità delle questioni.



- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1... . Pag. 54

N. 163. Sentenza 24 settembre - 4 novembre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Introduzione, tramite decreto interministeriale e circolari ministeriali attuative, di definizioni, modalità di espletamento del servizio, divieti e obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti nella normativa primaria statale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Calabria - Violazione delle competenze residuali e regolamentari nella materia del trasporto pubblico locale - Non spettanza allo Stato e, per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche di concerto con il Ministero dell'interno, del potere di adottare le misure suindicate - Annullamento del decreto interministeriale e delle circolari ministeriali *in parte qua*.

- Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministero dell'interno, 16 ottobre 2024, n. 226, artt. 2, comma 1, lettere *b)*, *h)* ed *m)*, 3, 4, comma 3, e 5; circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247, punti da 2 a 6, in attuazione agli artt. 2, comma 1, lettere *b)*, *h)* ed *m)*, 3, 4, comma 3, e 5 del d.interm. n. 226 del 2024; circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861, fasi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, quarto e sesto comma. Pag. 62

N. 164. Sentenza 24 settembre - 4 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imprese - Contributi a vantaggio delle imprese (nella specie, imprese casearie) danneggiate dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, nei territori dei comuni delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo - Concessione di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti dai soli prodotti IGP o DOP - Denunciata irragionevolezza, violazione della libertà di iniziativa economica privata e della libera concorrenza tra imprese e del principio di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

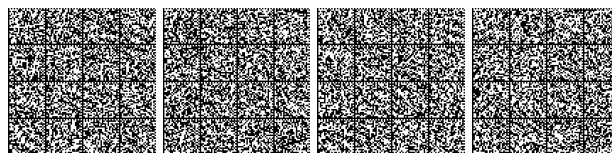
- Decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 3, comma 1, lettera *b-bis*).
- Costituzione, artt. 3 e 41. Pag. 73

N. 165. Sentenza 8 ottobre - 4 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Regione Campania - Personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale - Istituzione di un unico emolumento onnicomprensivo, sostitutivo di tutte le voci del trattamento economico accessorio - Determinazione dei criteri di individuazione dell'ammontare e delle modalità di erogazione - Attribuzione del relativo potere all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria nonché elusione del giudicato costituzionale - Sostanziale mutamento del quadro normativo di riferimento - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, commi 12-ter e 12-quater, aggiunti dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l)*, 119, primo comma, e 136. Pag. 81



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 65 del 2014 – Categorie funzionali e mutamenti della destinazione d’uso – Previsione, in relazione al mutamento di destinazione d’uso “verticale” (tra le categorie funzionali di cui all’art. 23-ter t.u. edilizia) di singole unità immobiliari ubicate nelle zone omogenee “A”, “B” e “C” di cui al d.m. n. 1444 del 1968, che resta ferma l’applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della legge regionale n. 65 del 2014, recante la disciplina della tipologia e della corresponsione dei contributi relativi agli interventi edilizi e ai mutamenti di destinazione d’uso.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 65 del 2014 – Categorie funzionali e mutamenti della destinazione d’uso – Previsione che gli strumenti di pianificazione urbanistica comunali o la disciplina recante la distribuzione e la localizzazione delle funzioni possono stabilire specifiche condizioni e limitazioni per i mutamenti della destinazione d’uso della singola unità immobiliare.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 65 del 2014 – Disposizioni transitorie relative alle modifiche introdotte alla disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso – Previsione che la disciplina di cui all’art. 99, commi 2, lettera c), e 2-bis, della legge n. 65 del 2014 trova applicazione solo a seguito dell’approvazione, da parte del comune, di apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica o di apposita disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni ai mutamenti di destinazione d’uso di cui all’art. 99, comma 2-ter, della medesima legge n. 65 del 2014.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), artt. 3, commi 1 e 2, e 36.....

Pag. 87

- N. 209. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 7 agosto 2025

Previdenza – Impiego pubblico – Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età – Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, differentemente articolato in base all’ammontare complessivo della prestazione.

- Decreto-legge 28 marzo 1997 n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.

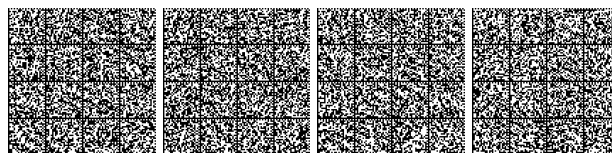
Pag. 91

- N. 210. Ordinanza della Corte di cassazione dell’11 giugno 2025

Tributi – Imposte sulle successioni ereditarie – Rendita o pensione vitalizia – Base imponibile – Determinazione mediante moltiplicazione dell’annualità per il coefficiente applicabile in base all’età del beneficiario, secondo il prospetto allegato al d.P.R. n. 131 del 1986 e integrato dall’art. 3 della legge n. 662 del 1996, che àncora la variazione del coefficiente al tasso di interesse.

- Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l’imposta sulle successioni e donazioni), art.17, nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui rinvia al prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l’imposta di registro) cui rimanda anche l’art. 3, comma 164, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). . . .

Pag. 98



N. 211. Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 29 luglio 2025

Processo civile – Esecuzione forzata – Misure di coercizione indiretta – Esercizio, su istanza di parte o d’ufficio, da parte del giudice dell’opposizione a precetto (e, in generale, del giudice dell’esecuzione) del potere di determinare *ex post* un tetto quantitativo massimo (o di durata) all’applicazione delle misure di coercizione indiretta, in mancanza di predeterminazione da parte del giudice della cautela o del giudice del merito – Omessa previsione.

- Codice di procedura civile, art. 614-*bis*, nella formulazione anteriore a quella sostituita dall’art. 3, comma 44, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata).

Pag. 107

N. 212. Ordinanza del Tribunale di Padova del 16 luglio 2025

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

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

Pag. 152

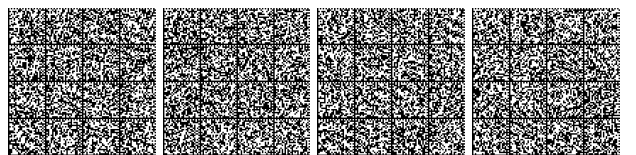
N. 213. Ordinanza del Tribunale di Varese del 23 settembre 2025

Reati e pene – Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa in caso di violazione degli obblighi di natura economica concernenti le statuizioni per il mantenimento del coniuge, dettate in sede di separazione.

- Codice penale, art. 570-*bis*.

Pag. 154





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 156

Sentenza 8 - 30 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sindacati e libertà sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) - Condizione - Costituzione nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva e di quelle che, pur non firmatarie, hanno comunque partecipato alla relativa negoziazione - Estensione alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale - Omessa previsione - Violazione dei principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 39.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

SENTENZA

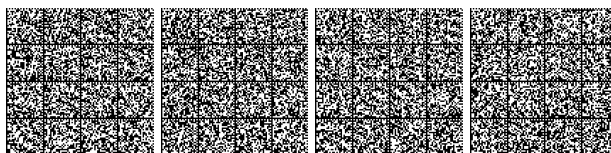
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), promosso dal Tribunale ordinario di Modena, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra l'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena e la Società emiliana trasporti filoviari SETA spa, con ordinanza del 14 ottobre 2024, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena e la Società emiliana trasporti filoviari SETA spa, nonché gli atti di intervento di Confederazione dei servizi pubblici locali CONF SERVIZI - ASSTRA - UTILITALIA e Associazione trasporti ASSTRA;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Giovanni Stramenga per la ORSA - Settore trasporti autoferro TPL e Arturo Maresca per la SETA spa;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 ottobre 2024, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Modena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera *b*), (*recte*: art. 19, primo comma), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, «nella parte in cui esclude le associazioni sindacali “maggiormente o significativamente rappresentative” dalla possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali».

1.1.- Il rimettente premette di essere chiamato a giudicare sul ricorso presentato a norma dell'art. 28 statuto lavoratori dall'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena, per l'accertamento della natura antisindacale del diniego ad essa opposto dal datore di lavoro, Società emiliana trasporti autofiloviari SETA spa, relativamente alla costituzione di una rappresentanza sindacale aziendale (RSA) nell'unità produttiva di Modena.

1.1.1.- Il giudice *a quo* espone che nel ricorso il sindacato ha dedotto:

a) di aderire alla Confederazione ORSA, attiva nel settore del trasporto pubblico locale, firmataria del protocollo del 4 maggio 2017, siglato a livello nazionale con ASSTRA, l'associazione delle aziende di trasporto pubblico cui aderisce SETA spa;

b) di essere presente nelle strutture operative di quest'ultima, in particolare vantando nell'unità produttiva di Modena un numero di iscritti superiore al 20 per cento dei lavoratori sindacalizzati, pari a circa il 10 per cento della forza lavoro complessiva;

c) di registrare ai propri scioperi un'adesione più alta della media e di avere raccolto le firme di oltre la metà dei dipendenti per chiedere le elezioni della rappresentanza sindacale unitaria (RSU), senza che le altre sigle ne attivassero la procedura;

d) di avere partecipato alle trattative istituzionali sfociate nel “Patto per il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile 2022-2024”, approvato dalla Regione Emilia-Romagna;

e) di essere, malgrado tutto ciò, pretermesso da SETA spa, nell'unità produttiva di Modena, giacché la società datrice non l'ammette alle trattative per gli accordi sindacali aziendali, gli nega la firma per adesione degli accordi sindacali di secondo livello e non gli riconosce il diritto alla costituzione della RSA.

1.1.2.- Il rimettente espone che SETA spa ha così replicato:

a) ad ORSA sono stati riconosciuti tutti i diritti sindacali previsti dal citato protocollo nazionale, tra i quali non figura quello di sottoscrivere per adesione gli accordi sindacali, né quello di costituire la RSA;

b) l'art. 19 statuto lavoratori, alla luce della sentenza n. 231 del 2013 di questa Corte, attribuisce il diritto di costituire la RSA unicamente alle associazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e a quelle che hanno partecipato alle relative negoziazioni, requisiti entrambi insussistenti per ORSA;

c) la costituzione della RSA è stata infatti ammessa soltanto per CGIL, CISL, UIL, FAISA e UGL, sigle firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro.

1.2.- Il giudice *a quo* riferisce che, per quanto emerge dagli atti, ORSA non è titolare di RSA, né partecipa di RSU, all'interno delle unità produttive di SETA spa, nonostante i prospetti sulle adesioni dei lavoratori certifichino che, in quella di Modena, essa vanta un numero consistente di iscritti, tale da essere risultata la prima forza sindacale nel 2021 (la terza nel 2022, la seconda nel 2023).

1.3.- Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento agli evocati parametri, nella parte in cui non riconosce il diritto di costituire la RSA alle associazioni sindacali che, pur non avendo firmato i contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, né avendo partecipato alla relativa negoziazione, tuttavia risultino, nell'unità stessa, maggiormente o significativamente rappresentative.

1.3.1.- Sulla rilevanza della questione, il Tribunale di Modena deduce che il suo accoglimento renderebbe illegittimo il diniego aziendale di riconoscere ad ORSA il diritto alla RSA, risultando così integrata, in termini oggettivi, l'antisindacalità della condotta del datore di lavoro; né osterebbe che il protocollo nazionale ORSA-ASSTRA non preveda tale diritto, e ne preveda altri, segnatamente in tema di permessi, essendo la norma censurata «sindacabile dal punto di vista costituzionale ancorché strumenti pattizi abbiano previsto specifici diritti sindacali in favore del sindacato ricorrente».

1.3.2.- Sulla non manifesta infondatezza, il rimettente assume che gli attuali criteri selettivi della titolarità del diritto alla costituzione della RSA, e alla tutela rafforzata che vi corrisponde, cioè l'aver sottoscritto un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva o, per effetto della sentenza di questa Corte n. 231 del 2013, l'aver parte-



cipato alla relativa negoziazione, non riflettano «l'unico canone su cui fondare il trattamento differenziato - idoneo a giustificare la "razionalità pratica" della norma - ossia il consenso dei lavoratori in favore di un determinato sindacato».

Infatti, anche «alla sigla sindacale dotata di forza rappresentativa può essere preclusa la partecipazione alle trattative per la negoziazione degli accordi aziendali», e in tal caso «[e]ssa non dispone di strumenti coercitivi che possano obbligare la parte datoriale ad ammetterla al negoziato», sicché, per questa via, al datore di lavoro verrebbe riconosciuta «la possibilità di condizionare i rapporti interni tra sindacati, estromettendo dal processo negoziale sigle sindacali "scomode", ancorché dotate di effettiva rappresentatività».

La fattispecie oggetto del giudizio principale testimonierebbe l'irrazionalità del vigente assetto normativo, poiché, a causa della mancata sottoscrizione e negoziazione degli accordi applicati in azienda, verrebbe estromessa dalla tutela rafforzata collegata alla costituzione di una RSA un'associazione che, per numero di iscritti, percentuale di adesione agli scioperi, quantità di firme raccolte per l'elezione della RSU, dimostra di esercitare, nell'unità produttiva, «una reale ed efficace azione sindacale a tutela degli interessi dei lavoratori».

A parere del Tribunale di Modena, sarebbe evidente la violazione dell'art. 3 Cost., «sotto il profilo della disparità di trattamento tra sindacati», accentuata dal fatto che alle RSA sono ormai riconosciute competenze estese, fra le quali il potere di sottoscrivere contratti di prossimità su materie di notevole importanza, anche in deroga alle norme vigenti e persino con efficacia erga omnes.

Nello stesso tempo, ad avviso del giudice *a quo*, «[i]l disconoscimento della rappresentatività reale rende manifesto il vulnus ai principi del pluralismo e della libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost.».

1.4.- Per tali ragioni, e considerato il tempo trascorso dalla sentenza n. 231 del 2013 senza che il legislatore abbia risposto all'invito di questa Corte di elaborare regole più idonee per l'accesso alla tutela sindacale privilegiata, il rimettente chiede, in via principale, «una pronuncia di tipo demolitorio», che affidi ai giudici ordinari il compito di riempire il vuoto legislativo mediante l'impiego di criteri empirici di misurazione della rappresentatività sindacale.

In via subordinata, il Tribunale di Modena chiede «una pronuncia additiva che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di RSA anche ai sindacati che abbiano acquisito una "significativa o maggioritaria rappresentatività" su base aziendale».

2.- Si è costituita in giudizio l'Organizzazione sindacale autonomi e di base ORSA - Settore trasporti autoferro TPL - Segreteria provinciale di Modena, chiedendo l'accoglimento della questione.

Sulla premessa che la *ratio* della norma censurata sia «promuovere ed incentivare l'attività del sindacato quale portatore di interesse del maggior numero di lavoratori», la parte ritiene violati gli artt. 3 e 39 Cost., nella misura in cui «alla partecipazione alle trattative per il contratto collettivo applicato nell'azienda viene attribuita la valenza di elemento costitutivo, e non meramente sintomatico, della rappresentatività del sindacato».

E così, nella specie, il diritto al pieno svolgimento dell'attività sindacale mediante la costituzione di una RSA verrebbe compresso per una sigla, qual è ORSA, che «da anni si colloca tra le prime nell'azienda SETA di Modena in termini di rappresentatività dei lavoratori dipendenti».

3.- Si è costituita in giudizio SETA spa, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o rigettata.

Quanto all'inammissibilità della questione, la società eccepisce che la censura abbia come reale oggetto non la norma statutaria, ma la citata sentenza n. 231 del 2013, della quale il rimettente chiederebbe la modifica in senso estensivo, contestando l'idoneità del criterio, da quella sentenza introdotto, della partecipazione del sindacato alle trattative negoziali.

La questione sarebbe altresì priva di rilevanza, poiché ORSA «ha firmato volontariamente un Protocollo nazionale» - neppure disdettato - «nel quale le si riconoscevano determinate prerogative, ma non il diritto alla costituzione di una RSA».

Il giudice rimettente avrebbe inoltre «omesso un compiuto esame delle circostanze relative all'elezione della RSU che, per converso, ove adeguatamente esperito, avrebbe potuto condurre alla definizione del merito della controversia senza l'applicazione della norma tacciata di incostituzionalità».

L'inammissibilità della questione deriverebbe, comunque, dalla sommarietà dell'indicazione delle ragioni della censura, peraltro involgente scelte discrezionali di conformazione delle relazioni industriali, spettanti esclusivamente al legislatore.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata, essendo costituzionalmente idonei gli attuali criteri di accesso alla tutela differenziata, posto che un'organizzazione sindacale «è realmente rappresentativa se è in grado di imporsi come interlocutore negoziale».



La sottoscrizione del contratto collettivo o la partecipazione alle trattative non sarebbe un dato meramente formale, bensì l'espressione della capacità della sigla di qualificarsi nella dinamica aziendale proprio perché dotata di consenso tra i lavoratori, quindi «al tempo stesso indice di rappresentatività dell'associazione sindacale ed effetto della stessa».

Il caso oggetto del giudizio principale sarebbe emblematico: a parere di SETA spa, ORSA ha «una “forza sindacale”, ma è una forza limitata, tanto che ha sottoscritto solo accordi che regolavano l'attribuzione di alcune limitate prerogative sindacali, mentre non ha mai sottoscritto alcun accordo che avesse un contenuto normativo».

La parte datoriale ritiene vada quindi disatteso il petitum del Tribunale di Modena, sia quello demolitorio, formulato in via principale, sia quello additivo, proposto in subordine.

Una pronuncia radicalmente ablativa contraddirebbe la pregressa giurisprudenza di questa Corte, che ha subordinato la titolarità del diritto alla costituzione della RSA a requisiti oggettivi di tipo negoziale.

Da par suo, la richiesta pronuncia additiva estenderebbe oltremodo la legittimazione alla costituzione della RSA, attribuendola anche alle organizzazioni sindacali che non abbiano la forza di imporsi quale controparte contrattuale del datore di lavoro, al punto che «si vanificherebbe la funzione selettiva della norma».

4.- Sono intervenute ad opponendum Confederazione dei servizi pubblici locali CONFSERVIZI - ASSTRA - UTILITALIA nonché Associazione trasporti ASSTRA.

Le intervenienti rappresentano che ASSTRA, aderente a CONFSERVIZI, è firmataria del contratto collettivo nazionale degli autoferrottrantvieri, ha tra i propri associati SETA spa e ha sottoscritto con ORSA il protocollo nazionale del 4 maggio 2017, in attuazione del quale è stato poi siglato un accordo aziendale in data 5 febbraio 2020.

Atteso che nel menzionato protocollo, in uno all'accordo attuativo, ORSA ha accettato prerogative di agibilità sindacale diverse dalla possibilità di costituire la RSA, il Tribunale di Modena, col sollevare l'odierna questione di legittimità costituzionale, avrebbe sostanzialmente disapplicato il quadro pattizio, «ledendo in modo diretto e immediato la posizione delle intervenienti».

Da qui l'istanza di ammissione dell'atto di intervento, peraltro in tutto omologo all'atto di costituzione dell'affiliata SETA spa.

5.- Sono state depositate quattro opinioni scritte di amici curiae, tutte orientate all'accoglimento della questione.

5.1.- In data 16 dicembre 2024, è stata depositata l'opinione dell'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità.

Lo scritto individua nell'attuale contesto normativo «un circolo vizioso logico-giuridico», poiché la contrattazione collettiva vi è assunta quale presupposto dell'agibilità sindacale, mentre essa ne costituisce piuttosto il risultato.

Sarebbe così permesso «al datore di lavoro di scegliersi l'interlocutore sindacale, e di escludere quello ritenuto scomodo (e nelle unità operative in cui lo ritiene scomodo)».

L'accoglimento della questione odierna non sarebbe impedito dalla sentenza di questa Corte n. 231 del 2013, poiché quest'ultima «verteva sulla questione più circoscritta del sindacato che aveva sì partecipato alle trattative, ma non aveva inteso sottoscrivere il contratto collettivo alle condizioni imposte dall'azienda, a differenza del caso di specie, nel quale si discute di un'[organizzazione sindacale] che non è stata neanche presa in considerazione per una trattativa».

5.2.- In data 17 dicembre 2024, è stata depositata l'opinione congiunta di Unione sindacale di base - Lavoro privato (USB Lavoro privato) e Confederazione unitaria di base - CUB.

Vi si assume l'irrazionalità del vigente modello selettivo, per il quale potrebbe accadere che «i sindacati che hanno titolo non hanno alcuna rappresentatività, mentre il sindacato che ha la massima rappresentatività non ha titolo».

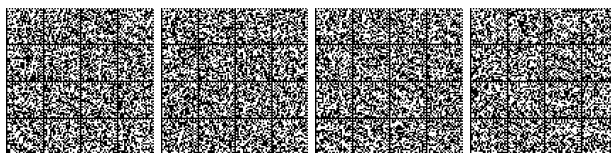
Ne deriverebbe «una concezione “neocorporativa” dei rapporti sindacali in azienda, in forza della quale è il datore di lavoro che sceglie e accredita l'organizzazione sindacale ammessa alle tutele di legge», cosicché «il sindacato viene impropriamente spinto verso posizioni obbligatoriamente concertative, dunque necessariamente accondiscendenti, con il fine di poter accreditarsi dinanzi alla parte datoriale e riuscire così a “sopravvivere”».

5.3.- In data 20 dicembre 2024, è stata depositata l'opinione della Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL.

Essa condivide la necessità costituzionale di inserire nel corpo della norma censurata il criterio indicato dal rimettente, ovvero la “significativa o maggioritaria rappresentatività su base aziendale”, nozione che la CGIL reputa sufficientemente «ancorata a dati di tipicità sociale».

L'opinante suggerisce di prendere a riferimento il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, per il quale, anche ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali, si intendono partecipare alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5 per cento di rappresentanza.

Trattandosi di un parametro già impiegato nel settore pubblico, in forza degli artt. 42 e 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche),



il richiamo dello stesso avrebbe il positivo effetto di «gemellare» l'art. 19 statuto lavoratori «all'ordinamento intersindacale e, ancor prima, alle acquisizioni del sistema sindacale nelle p.a.».

Secondo la CGIL, non verrebbe in tal modo ripristinato il criterio originario di cui alla lettera *a*) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata per via referendaria, poiché quel criterio misurava la rappresentatività su base nazionale e scala intercategoriale, mentre ora si introdurrebbe un parametro «calibrato al livello aziendale perché ragionevolmente relazionato ai soli fini della legittimazione a costituire RSA».

5.4.- In data 24 dicembre 2024, è stata depositata l'opinione della Federazione italiana giornalismo editoria comunicazione - FIGEC.

Sindacato di nuova istituzione, la FIGEC chiede a questa Corte di valutare la norma censurata anche «nella parte in cui non si riconosce la rappresentatività in favore di sindacati di recente nascita che, pur non avendo potuto sottoscrivere i precedenti contratti di lavoro perché all'epoca non erano stati ancora costituiti, abbiano comunque ampiamente dimostrato di possedere tutti i requisiti di legge per il loro riconoscimento ufficiale in base al numero degli iscritti e alla loro presenza in azienda e nel territorio».

5.5.- Con decreto presidenziale del 10 luglio 2025, sono state ammesse le prime tre opinioni; con decreto del 29 luglio 2025, è stata ammessa altresì l'opinione della FIGEC.

6.- In data 16 settembre 2025, hanno depositato memorie illustrative la parte SETA spa e le intervenienti ad oppo-
nendum CONF SERVIZI e ASSTRA.

Di analogo tenore, le memorie richiamano gli argomenti esposti negli atti iniziali, a sostegno dell'inammissibilità della questione, e comunque della sua non fondatezza.

Si insiste sulla tesi per cui la mancata partecipazione alle trattative contrattuali evidenzerebbe il difetto di rappresentatività, poiché un'organizzazione dei lavoratori «è realmente rappresentativa se è in grado di imporsi come interlocutore negoziale grazie alla forza della propria azione sindacale»; inoltre, le nozioni di maggiore o significativa rappresentatività, cui si riferisce il giudice *a quo*, rimarrebbero «indefinite in quanto prive di strumenti di misurazione», sicché l'accoglimento del petitum «porterebbe ad una ingerenza della magistratura nelle dinamiche delle relazioni sindacali, che da sempre si regolano sulla base dei rapporti di forza operanti all'interno dei luoghi di lavoro».

7.- In data 17 settembre 2025, ha depositato memoria illustrativa anche ORSA.

Nel ribadire gli argomenti già spesi a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza della questione, la parte torna a dedurre che la norma in oggetto, subordinando la tutela promozionale delle associazioni dei lavoratori all'ammissione delle stesse al tavolo negoziale, «consente di fatto al datore di lavoro di scegliersi l'interlocutore sindacale e, nel contempo, impedisce la nomina delle RSA dei sindacati esclusi».

La memoria prospetta dunque la possibilità che questa Corte «riconosca la presenza nell'ordinamento di un potenziale obbligo negoziale a carico del datore di lavoro - e conseguentemente un virtuale diritto sindacale a trattare - nei confronti di sindacati rappresentativi, sia pure ai soli fini della legittimazione a costituire RSA».

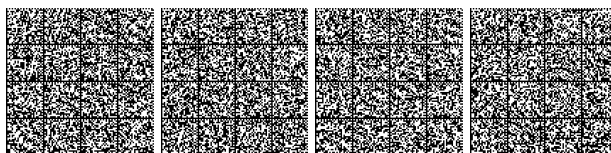
ORSA informa che, con nota del 21 luglio 2025, allegata alla memoria, ASSTRA ha receduto dal protocollo inter partes, da ASSTRA stessa richiamato nelle proprie difese.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 220 del 2024), il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui non prevede che possano essere costituite RSA nell'ambito delle associazioni sindacali le quali, pur non avendo firmato un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, né partecipato alla relativa negoziazione, siano tuttavia, nell'unità stessa, «maggiormente o significativamente rappresentative».

1.1.- Essendo investito di un ricorso per repressione di condotta antisindacale, proposto dalla ORSA - trasporti autoferro TPL, avverso il rifiuto opposto dal datore di lavoro SETA spa, circa la costituzione di una RSA nell'unità produttiva di Modena, il giudice *a quo* espone le circostanze di fatto che, a suo parere, evidenzerebbero la significativa rappresentatività dell'associazione ricorrente all'interno di detta unità produttiva, con particolare riferimento al numero di iscrizioni tra i lavoratori.



1.2.- Il Tribunale di Modena sostiene che l'accoglimento della questione farebbe emergere la dedotta antisindacalità del rifiuto datoriale, ciò assicurando la rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale.

Nel merito, il rimettente assume che il vigente assetto normativo si presti alla strumentale disparità di trattamento tra sindacati, con conseguente lesione del principio pluralistico, giacché consentirebbe al datore di lavoro di negare la tutela promozionale della RSA a ogni sindacato non gradito, escludendolo sia dalla firma del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, sia dalla partecipazione alle corrispondenti trattative, quindi estromettendolo da entrambi i titoli che, in base alla disposizione censurata, legittimano il sindacato ad accedere a quella tutela.

Per queste ragioni, il Tribunale di Modena chiede una pronuncia radicalmente ablativa, di modo che i giudici comuni, agli effetti della costituzione della RSA, possano valutare l'effettiva rappresentatività sindacale tramite criteri empirici; in subordine, chiede una pronuncia additiva, che estenda la legittimazione alla costituzione della RSA in favore dei sindacati i quali, pur non avendo preso parte all'attività contrattuale, risultino dotati, a livello aziendale, di «significativa o maggioritaria rappresentatività».

2.- Preliminarmente, deve dichiararsi ammissibile l'intervento ad opponendum spiegato da CONF SERVIZI e ASSTRA.

Infatti, le intervenienti sono interessate all'applicazione del protocollo nazionale del 4 maggio 2017, poiché stipulato da ASSTRA, quale aderente a CONF SERVIZI; di tale protocollo, oltre che dell'accordo attuativo aziendale del 5 febbraio 2020, si discute nel presente giudizio, in relazione a un'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte SETA spa, affiliata ad ASSTRA.

Pertanto, CONF SERVIZI e ASSTRA risultano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, che ne legittima l'intervento nel giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- All'esame delle eccezioni di inammissibilità e allo scrutinio di merito, occorre premettere una pur sintetica illustrazione delle vicende che hanno interessato la censurata disposizione e della giurisprudenza costituzionale formata al riguardo.

3.1.- Come questa Corte ha evidenziato, la protezione data alle organizzazioni sindacali dallo statuto dei lavoratori si articola «su due livelli», uno comune inerente alle garanzie di libertà, e un secondo livello «promozionale», che implica una selezione basata sull'«effettiva rappresentatività» (sentenza n. 30 del 1990).

Al primo livello appartengono la tutela contro gli atti discriminatori (artt. 15 e 16), il divieto dei sindacati di comodo (art. 17) e la repressione della condotta antisindacale (art. 28).

Il secondo livello si concentra nel Titolo III dello statuto, ed è incardinato proprio sull'art. 19, che apre il Titolo medesimo, il che già segnala che la RSA è il volano della cosiddetta tutela rafforzata o privilegiata.

Infatti, la RSA indice le assemblee e i *referendum* nell'unità produttiva (artt. 20 e 21), ha diritto di affissione nell'unità stessa (art. 25), vi dispone di locali idonei all'attività (art. 27), i suoi dirigenti non possono essere trasferiti unilateralmente e usufruiscono di permessi, retribuiti e non (artt. 22, 23 e 24).

La tutela privilegiata è a godimento selettivo: «le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità» (sentenza n. 244 del 1996); «[l]a differenza tra i due suaccennati livelli di tutela [...] consiste, come si è detto, nel diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata di cui al titolo III dello Statuto devono dimostrare di possedere» (sentenza n. 30 del 1990).

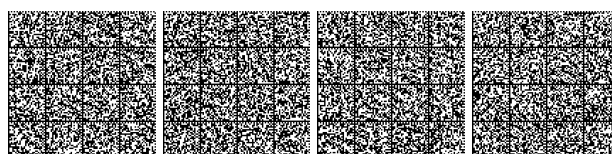
Il criterio legale di selezione non è disponibile dalle parti, è piuttosto un «criterio inderogabile», perché «l'accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto è strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore» (sentenza n. 30 del 1990).

Qualora tale potere fosse in grado di incidere sul criterio legale, l'imprenditore potrebbe «influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita» (ancora sentenza n. 30 del 1990).

3.2.- Il testo originario dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori contemplava due distinti criteri di legittimazione alla costituzione delle RSA.

Queste, infatti, potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni, non affiliate a tali confederazioni, che fossero tuttavia firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, applicati nell'unità produttiva.

Tramite il criterio di cui alla lettera a), il legislatore presumeva che l'associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale fosse rappresentativa anch'essa sul piano aziendale (in tal senso, si



parlava di “rappresentatività presunta”); tramite il criterio di cui alla lettera *b*), la rappresentatività del sindacato era accertata mediante un indice negoziale, ovvero la stipulazione di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva, un contratto tuttavia di livello almeno provinciale, escluso quindi il contratto aziendale.

3.3.- Per effetto dell’art. 1 del d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, recante «Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, della lettera *a*) e parzialmente della lettera *b*) dell’art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, sulla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, nonché differimento dell’entrata in vigore dell’abrogazione medesima», il primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori risulta formulato nel senso che le RSA «possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell’ambito: delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva».

Venuto meno il criterio dell’affiliazione confederale, è rimasto quello della firma, esteso ai contratti aziendali mediante l’elisione delle parole «nazionali o provinciali».

Per inciso, l’art. 1 del d.P.R. n. 312 del 1995 ha abrogato la stessa dicitura «*b*», e ovviamente, non esistendo più la lettera *a*): nel censurare, testualmente, la lettera *b*) del primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori, l’odierno rimettente cade dunque in un’imprecisione formale, giacché egli censura, in realtà, il primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori, che non ha più distinguo di lettera.

3.4.- Come questa Corte già aveva sottolineato, il criterio della firma del contratto è «un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo» (sentenza n. 30 del 1990).

Pertanto, esso non va inteso in senso formale, bensì quale indice di effettiva rappresentatività, manifestata attraverso quell’atto tipico dell’agire sindacale che è la stipulazione del contratto collettivo.

«Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», e «nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina» (sentenza n. 244 del 1996).

3.5.- Con la sentenza n. 231 del 2013, questa Corte ha affrontato un caso che, regolato in base al criterio della firma, avrebbe avuto un esito disallineato rispetto ai principi costituzionali.

Si trattava invero di un’associazione dei lavoratori di conclamata rappresentatività, la quale, pur avendo partecipato fattivamente alle trattative per la stipula del contratto collettivo, aveva deciso infine di non sottoscriverlo, restando così priva dei diritti di agibilità sindacale, a differenza delle altre sigle, viceversa addivenute alla firma.

Questa Corte ha rilevato che, «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell’accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.».

Ha poi osservato che il criterio della sottoscrizione, applicato in termini assoluti, si presta a deviazioni e abusi, potendo tradursi «in una forma impropria di sanzione del dissenso», fino a scadere in «un illegittimo accordo ad *excludendum*».

Ha quindi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, primo comma, statuto lavoratori, «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda».

La menzionata sentenza chiarisce che l’«intervento additivo» è stato doverosamente circoscritto dal *petitum*, ovvero limitato alla fattispecie della carenza di firma contrattuale, senza potersi estendere alla differente fattispecie della «carenza di attività negoziale».

Riguardo a tale ulteriore ipotesi, questa Corte ha ipotizzato, d’altronde, «una molteplicità di soluzioni», riconoscendo come l’opzione tra queste spettasse al legislatore.

3.6.- La fattispecie oggi in scrutinio riguarda appunto una carenza di attività negoziale preliminare alla sottoscrizione, inverte dalla dedotta esclusione di un’associazione dei lavoratori - della quale si assume la significativa rappresentatività - non solo dalla firma del contratto, ma, già a monte, dal tavolo delle trattative.

4.- La parte SETA spa (e con essa le intervenienti ad *opponendum*) ha eccepito l’inammissibilità della questione in esame, sotto distinti profili, tutti privi di fondamento.

4.1.- Anzitutto, ha eccepito che la questione, riguardando il primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori nel testo risultante dalla citata sentenza n. 231 del 2013, abbia ad oggetto, in realtà, non la norma statutaria, ma una sentenza di questa Corte.



Deve tuttavia constatarsi che la già segnalata diversità di fattispecie esclude l'ecceputa sovrapposizione, poiché il richiamato precedente concerne il sindacato "trattante e non firmante", mentre la questione attuale concerne il sindacato "non trattante e non firmante".

4.2.- Altro profilo di inammissibilità viene riferito alla circostanza che ORSA reclama un diritto, quello di costituire la RSA, cui avrebbe rinunciato in sede pattizia, segnatamente nel protocollo del 4 maggio 2017.

Tuttavia, come poc'anzi rilevato nell'illustrazione della giurisprudenza di questa Corte, il criterio legale di legittimazione alla costituzione della RSA ha carattere inderogabile (sentenza n. 30 del 1990).

Pertanto, in disparte il tema del sopravvenuto recesso datoriale dal citato Protocollo, vi è che tale fonte pattizia già astrattamente è inidonea ad alterare il criterio di legge, che d'altronde non riguarda esclusivamente il sindacato, ma anche, e primariamente, i lavoratori.

Non è superfluo rammentare che la costituzione della RSA non avviene per iniziativa del sindacato, bensì, come stabilisce la norma censurata, «nell'ambito» del sindacato, ma «ad iniziativa dei lavoratori»; e tale iniziativa integra un requisito di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 giugno 2000, n. 8207).

4.3.- Un terzo profilo di inammissibilità attiene all'omessa elezione della RSU, le cui circostanze avrebbero dovuto indurre il giudice rimettente a non sollevare la questione, priva di rilevanza.

Non è ben chiaro per quale ragione la mancata elezione della RSU dovrebbe precludere ad ORSA di costituire la RSA: ove l'eccezione fosse da riferire alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 8 dell'Accordo interconfederale per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie del 20 dicembre 1993, e pur ammesso che tale fonte sia soggettivamente efficace per ORSA, la non fondatezza dell'eccezione discenderebbe dal fatto che tale clausola comporta la rinuncia alla costituzione delle RSA solo quale effetto della partecipazione all'elezione della RSU, elezione che, nella specie, non si è tenuta.

4.4.- Il quarto e ultimo profilo di inammissibilità riguarda l'ecceputa sommarietà della censura, attingente la sfera della discrezionalità legislativa.

In realtà, la questione è ben definita dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Modena, né la discrezionalità legislativa pone un ostacolo invalicabile qualora essa risulti esercitata in violazione dei principi costituzionali, come dimostra la pronuncia additiva di cui alla sentenza n. 231 del 2013.

Questa sentenza, come poc'anzi rammentato, riservava al legislatore la scelta tra plurime opzioni per l'ipotesi di carenza dell'attività negoziale, ma non escludeva che in tale ipotesi potesse riscontrarsi un vulnus costituzionale, né che eventuali orientamenti legislativi potessero indicare, riguardo a detto vulnus, un percorso di riconduzione a legittimità.

5.- Nel merito, la questione è fondata.

5.1.- Essa sottende la complessa dialettica, snodo cruciale del diritto delle relazioni industriali, tra rapporto di forza e istanze pluralistiche.

5.1.1.- Alla logica del rapporto di forza tra azienda e sindacato, e al connesso principio del mutuo riconoscimento, sono ispirate le difese della parte costituita SETA spa e delle intervenienti ad opponendum.

Per tale impostazione, non vi sarebbe rappresentatività sindacale al di fuori degli indici negoziali, poiché un sindacato che non riesce a farsi ammettere al tavolo delle trattative, e quindi a farsi riconoscere dall'azienda come interlocutore, sarebbe, già solo per questo, un sindacato non rappresentativo, carente di adeguato consenso tra i lavoratori.

5.1.2.- All'opposto, la tesi esposta dal giudice rimettente, e ripresa sia dalla parte costituita ORSA che dagli amici curiae, denuncia la compromissione del pluralismo sindacale quale riflesso di un esercizio strumentale del cosiddetto potere datoriale di accreditamento.

Gli indici negoziali, così quello della firma del contratto, come quello della partecipazione alle trattative, mostrebbero la loro inidoneità ogniquale volta l'azienda selezioni tatticamente le associazioni sindacali, ammettendole alle trattative e alla firma, oppure dalle stesse escludendole, non sulla base del loro effettivo consenso presso i lavoratori, ma in ragione del differente grado di rivendicatività delle rispettive piattaforme.

5.2.- La giurisprudenza di questa Corte si è sviluppata in una prospettiva di mediazione fra tali antitetiche visioni.

Seppure non possano essere astratte dalle tensioni naturalmente insite nel rapporto tra le parti sociali, le dinamiche sindacali neppure possono essere inquinate da condotte strumentali di una parte in danno dell'altra.

5.2.1.- Con la sentenza n. 244 del 1996, questa Corte ha quindi escluso che il criterio della firma contrattuale violi, di per sé, gli artt. 3 e 39 Cost., giacché la sottoscrizione, intesa non come «mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati», ma quale esito di «una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», corrisponde «allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale», manifestando invero «la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale».



5.2.2.- La sentenza n. 231 del 2013 ha messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento, quali si manifestano nell'intero corso dell'attività negoziale, nel cui ambito i sindacati potrebbero essere «privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa».

5.3.- Alla luce di tale pronuncia, la questione odierna si risolve allora sul piano della verifica dell'idoneità del criterio della trattativa a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica.

Allo stato attuale della normativa, tale idoneità non è assicurata nell'ordinamento sindacale di diritto privato, al contrario di quanto accade nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato.

5.3.1.- Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ovvero il rappresentante istituzionale della parte datoriale pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle *RSU*), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa su questa base percentuale.

In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale, presidiato dal comitato paritetico di cui al comma 8 del citato art. 43.

5.3.2.- L'esigenza di oggettivare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello è stata avvertita anche nel settore privato, trovando un punto di composizione nell'ordinamento interconfederale, con il Testo unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL.

Con evidente richiamo al modello legale del lavoro pubblico contrattualizzato, il Testo unico ha previsto un sistema di certificazione della rappresentatività, la cui imparzialità è garantita dal concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per la rilevazione delle iscrizioni, e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per la ponderazione dei dati, in base al quale l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5 per cento, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative contrattuali, ai fini della spettanza dei diritti sindacali di cui agli artt. 19 e seguenti statuto lavoratori.

5.3.3.- Al netto della specificità della disciplina legale del lavoro pubblico (caratterizzata dalla peculiare conformazione degli attori sociali), e in disparte i limiti soggettivi di efficacia dell'autoregolamentazione pattizia (sul punto peraltro largamente inattuata), resta che, nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, come quello di specie, l'ammissione di un'associazione dei lavoratori alle trattative, e quindi alle prerogative del Titolo III dello statuto, è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale.

Pertanto, in questo ambito, l'unico presidio è quello di diritto comune, ovvero il canone della buona fede oggettiva, sancito dall'art. 1337 del codice civile, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale.

5.3.4.- La discrezionalità del datore di lavoro privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è d'altronde garantita come manifestazione della libertà del contraente.

Invero, per costante giurisprudenza di legittimità, tale datore non ha l'obbligo di trattare con tutte le organizzazioni sindacali, in quanto non vige il principio di parità di trattamento fra le stesse, potendosi dunque configurare una condotta antisindacale, reprimibile ai sensi dell'art. 28 statuto lavoratori, solo quando l'azienda faccia un uso distorto della libertà negoziale, oggettivamente discriminatorio, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dell'organizzazione esclusa (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 10 giugno 2013, n. 14511, e 9 gennaio 2008, n. 212).

Nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge si apre il vuoto di tutela, costituzionalmente illegittimo, denunciato dall'odierno rimettente.

Come questa Corte ha avuto modo di evidenziare già nella sentenza n. 231 del 2013, l'associazione dei lavoratori, «se trova, a monte, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, la tutela dell'art. 28 dello Statuto nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative, si scontra poi, a valle, con l'effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla sua decisione di non sottoscrivere il contratto».



6.- Se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa, trattandosi di un riflesso della libertà di iniziativa economica, non può l'esercizio della libertà medesima tradursi in un surrettizio ostacolo al godimento delle misure di agibilità che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori.

Vale la *ratio* decidendi espressa dalla sentenza n. 231 del 2013, trasposta dal criterio della firma del contratto al criterio della partecipazione alle trattative: quando non realizza la funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, il criterio della trattativa viene a collidere, come collideva il criterio della firma, con i principi di ragionevolezza e pluralismo, sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost.

Il rischio, appena segnalato, che il criterio della trattativa da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione può manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla; nel qual ultimo caso la lesione non viene inferta a una specifica associazione dei lavoratori, ma a tutte complessivamente, attraverso la compromissione dell'istituto della RSA.

7.- Non sfugge a questa Corte che, svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro esatta funzione presuntiva e non costitutiva, la rappresentatività sindacale si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione.

Ciò non attiene tuttavia all'esistenza del *vulnus*, che già si è accertato, bensì all'individuazione del rimedio, il quale, per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo.

7.1.- Al riguardo, il Tribunale di Modena evoca, in prima battuta, una pronuncia che faccia venire meno ogni requisito di selezione nell'accesso dei lavoratori alla possibilità di costituire, nell'ambito di un sindacato, una RSA, restando affidato all'opera della giurisprudenza il compito di individuare singole fattispecie di effettiva rappresentatività, idonee a legittimare l'iniziativa.

Si tratta di soluzione che non appare in sintonia con la giurisprudenza di questa Corte sul punto prima richiamata, che ha evidenziato come l'accesso alla tutela del Titolo III dello statuto dei lavoratori ("secondo livello") evochi la necessità della individuazione di criteri selettivi; d'altra parte, il criterio scaturito dalla consultazione referendaria del 1995 e dalla addizione effettuata con la sentenza n. 231 del 2013, ove non connotato da elementi discriminatori, certamente costituisce un idoneo indice di rappresentatività.

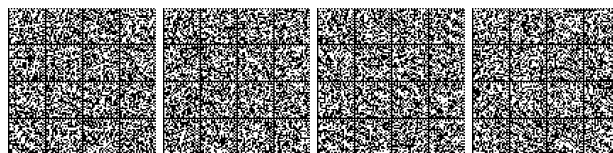
8.- Il Tribunale di Modena, in via subordinata, chiede di integrare i criteri selettivi previsti dall'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, evocando, in alternativa tra loro, i concetti della rappresentatività "maggioritaria" e della rappresentatività "significativa".

Sono tuttavia concetti inutilizzati o quantomeno desueti nelle fonti legislative (del resto la maggiore rappresentatività è stata investita dall'esito referendario), mentre il legislatore negli ultimi anni ricorre, sempre più frequentemente, al parametro della rappresentatività comparativa.

8.1.- Elevata a modello dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di dumping indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata.

Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono, tra gli altri, l'art. 8, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, relativo alla contrattazione collettiva di prossimità (sul tema si veda la sentenza n. 52 del 2023 di questa Corte), e l'art. 51, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale.

Più di recente, tale riferimento si rinviene anche nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e nell'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge 15 maggio 2025, n. 76 (Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese), in tema di diritti partecipativi dei lavoratori.



8.2.- Il parametro della rappresentatività comparativa, per il carattere selettivo che lo qualifica e per la base nazionale del perimetro, potrebbe risultare restrittivo, specie per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale.

Tuttavia, questa Corte non può che attestarsi, in funzione della *reductio ad legitimitatem*, su una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento.

8.3.- Di tale parametro, al quale oggi questa Corte si rivolge in funzione interinale rispetto a una futura rivisitazione legislativa, mette conto evidenziare alcuni aspetti, che concorrono a sostenerne la pertinenza e l'adequatezza.

In primo luogo, occorre rimarcare come l'odierna soluzione, pur riferita a uno standard nazionale, non costituisce una riedizione della lettera *a*) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata in sede referendaria, atteso che quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale, quindi a un criterio differente e peculiare.

Inoltre, deve constatarsi che sovente è lo stesso legislatore a mettere in relazione le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale con le «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda» (art. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito) o con le «loro rappresentanze sindacali aziendali» (art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015 e art. 2, comma 1, lettera e, della legge n. 76 del 2025).

Infine, rammentato che il titolo di legittimazione alla costituzione della RSA e il titolo di legittimazione al ricorso per repressione della condotta antisindacale non coincidono a motivo del requisito della «nazionalità», posto, riguardo a quest'ultimo, dall'art. 28, primo comma, statuto lavoratori (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 20 luglio 2017, n. 17915), può riscontrarsi, nell'odierno richiamo al criterio della comparatività su base nazionale, un utile allineamento dei titoli, sempre in attesa di un intervento sistematico del legislatore, esteso agli aspetti procedurali della materia.

9.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Compete al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dall'esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento spiegato da Confederazione dei servizi pubblici locali CONF SERVIZI - ASSTRA - UTILITALIA e da Associazione trasporti ASSTRA;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 157

Sentenza 6 - 30 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità, per l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, di chiedere la sospensione in relazione al delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.) - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Inammissibilità della questione.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Possibilità, per l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, di chiedere la sospensione in relazione al delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.) - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.) e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza della questione.

- Codice penale, art. 168-bis, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto, nel procedimento penale a carico di D.G. M., con ordinanza del 22 maggio 2024, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2025;

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 maggio 2024 (reg. ord. n. 156 del 2024), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, nella parte in cui «non prevede che l'imputato, anche su proposta del Pubblico Ministero, possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova in relazione al delitto di favoreggiamento reale di cui all'articolo 379 c.p.».



2.- Il rimettente premette di procedere, in sede di udienza preliminare, a carico di D.G. M., «accusato dei delitti di cui agli articoli 378 e 379 c.p., per aver aiutato» altri imputati nel medesimo procedimento penale «ad eludere le investigazioni svolte» nei loro confronti per i reati di truffa, appropriazione indebita e simulazione di reato, nonché «ad assicurarsi il profitto» di detti reati.

L'imputato ha formulato istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, allegando «relazione di indagine sociale e programma trattamentale» dell'Ufficio esecuzione penale esterna.

3.- Ad avviso del rimettente, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis cod. pen. sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, risultando soddisfatte le condizioni in presenza delle quali può essere disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova.

In primo luogo, l'imputato non ha mai usufruito dell'istituto in esame e, essendo stati i reati a lui contestati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, dovrebbe trovare applicazione il principio affermato dalla sentenza n. 174 del 2022 di questa Corte, secondo cui «in caso di *simultaneus processus* avent[e] ad oggetto più fatti di reato, il Giudice [può] riconoscere il vincolo della continuazione» e consentire l'ammissione alla messa alla prova per tutti.

In secondo luogo, il rimettente ritiene che non debba pronunciarsi sentenza di proscioglimento, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, «non potendosi predicare, sulla base degli elementi di prova nella [sua] disponibilità [...], l'evidenza dell'innocenza» dell'imputato.

Inoltre, «ai sensi dell'articolo 133 c.p., deve ritenersi che il programma trattamentale redatto dall'UEPE sia adeguato», come si desumerebbe dall'incensuratezza dell'imputato, dalla sua resipiscenza - avendo, in sede di indagine sociale, «manifestato rammarico per i suoi comportamenti antigiuridici» -, nonché dall'essere egli «soggetto scolarizzato e [proveniente] da un contesto socio-familiare lontano da ambienti e logiche devianti».

Infine, il giudice *a quo* ritiene che, alla luce di questi stessi elementi, sia possibile «pronosticare che [l'imputato], in futuro, si asterrà dal commettere ulteriori reati».

Tuttavia - osserva il rimettente - l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. limita l'operatività dell'istituto della messa alla prova alle ipotesi in cui si proceda «per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati nel comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale»; mentre uno dei reati contestati all'imputato, il favoreggiamento reale, è punito con la pena detentiva massima di cinque anni di reclusione e non rientra nel novero di quelli a cui, ai sensi del comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., si applica il procedimento per citazione diretta a giudizio. Il che preclude la concessione della messa alla prova.

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. violi l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti, assunti a *tertium comparationis*, di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.).

Si tratterebbe, infatti, di figure criminose che offendono il medesimo bene giuridico - «l'amministrazione della giustizia, sub specie di attività giudiziaria» - leso dal favoreggiamento reale, che sono punite con una pena detentiva più severa (da due a sei anni di reclusione) e che possono ledere anche altri «diritti e libertà fondamentali».

Tuttavia, per esse è ammissibile la messa alla prova, perché inserite nell'elenco dei reati di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., per i quali il pubblico ministero esercita l'azione penale con la citazione diretta a giudizio, disposizione alla quale l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. rinvia per ampliare le ipotesi in cui è ammessa la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Come già rilevato, invece, il favoreggiamento reale è escluso dall'ambito di applicazione dell'istituto, perché è punito con la pena della reclusione fino a cinque anni, oltre alla pena pecuniaria, ossia con un massimo edittale superiore a quello entro cui il primo comma dell'art. 168-bis cod. pen. ammette la messa alla prova («pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria») e non è ricompreso nell'elenco dei reati di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

5.- Ad avviso del rimettente, si ravviserebbe una disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost. anche in relazione al delitto di favoreggiamento personale di cui all'art. 378 cod. pen., per il quale la messa alla prova è possibile, in quanto punito con la pena della reclusione fino a quattro anni.

La commissione di tale reato, infatti, «è potenzialmente idonea a compromettere le sorti di un intero procedimento penale» e non, come il favoreggiamento reale, la sola «possibilità di addivenire al sequestro e/o alla confisca del prezzo, del prodotto o del profitto di un reato».



Nonostante il reato di favoreggiamento reale sia punito con un «massimo edittale maggiore» rispetto al reato di favoreggiamento personale, sarebbe quindi evidente che quest'ultimo è «maggiormente idone[o] a destabilizzare l'amministrazione della giustizia», con conseguente non giustificabilità - anche in considerazione del fatto che il minimo edittale è uguale in entrambi i casi - della concedibilità della messa alla prova solamente per la seconda delle due fattispecie criminose in comparazione.

6.- Le questioni sarebbero, poi, non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «l'impossibilità di addivenire alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova» sarebbe «non razionalmente spiegabile e, dunque, idonea a comportare l'irrogazione di pene percepite come ingiuste».

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

Ad avviso della difesa statale, il legislatore ha previsto, non irragionevolmente, per il reato di cui all'art. 379 cod. pen. un trattamento sanzionatorio, complessivamente considerato, più favorevole di quello previsto per i reati di cui agli artt. 372 e 377-bis cod. pen. La norma censurata, quindi, non violerebbe l'art. 3 Cost., perché «la severità della risposta sanzionatoria» non risulterebbe «manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato».

Sarebbe poi manifestamente infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 27 Cost., «valendo per la scelta preclusiva dell'accesso all'istituto di favore le medesime considerazioni [...] svolte in punto di uso non irragionevole della propria discrezionalità da parte del legislatore».

Rientra, infatti, in detta discrezionalità «la definizione dell'ampiezza del ventaglio di possibilità di recupero dell'imputato (le quali rimangono intatte, nel caso di specie, tranne che per la messa alla prova), sia nella fase di cognizione che in quella di esecuzione».

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 156 del 2024), dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui «non prevede che l'imputato, anche su proposta del Pubblico Ministero, possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova in relazione al delitto di favoreggiamento reale di cui all'articolo 379 c.p.».

1.1.- Il rimettente ritiene che la norma censurata violi, in primo luogo, l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti, assunti a *tertium comparationis*, di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.).

Si tratterebbe, infatti, di figure criminose che offendono il medesimo bene giuridico - «l'amministrazione della giustizia, sub specie di attività giudiziaria» - leso dal favoreggiamento reale, che sono punite con una pena detentiva più severa (da due a sei anni di reclusione) e che possono ledere anche altri «diritti e libertà fondamentali».

Tuttavia, per esse è ammissibile la messa alla prova, perché inserite nell'elenco dei reati di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., per i quali il pubblico ministero esercita l'azione penale con la citazione diretta a giudizio, disposizione alla quale l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. rinvia per ampliare le ipotesi in cui è consentita la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il favoreggiamento reale, invece, è escluso dall'ambito di applicazione dell'istituto, perché è punito con la pena della reclusione fino a cinque anni, oltre alla pena pecuniaria, ossia con un massimo edittale superiore a quello entro cui il primo comma dell'art. 168-bis cod. pen. ammette la messa alla prova («pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria») e non è ricompreso nell'elenco dei reati di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

1.2.- Il giudice *a quo* ravvisa, poi, una disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost. anche in relazione al delitto di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), per il quale la messa alla prova è possibile, in quanto punito con la pena della reclusione fino a quattro anni.

Nonostante il favoreggiamento reale sia punito con un «massimo edittale maggiore» rispetto al favoreggiamento personale, infatti, sarebbe evidente che quest'ultimo è «maggiormente idone[o] a destabilizzare l'amministrazione della giustizia», con conseguente non giustificabilità - anche in considerazione dell'identità del minimo edittale - dell'ammissibilità alla messa alla prova solamente per la seconda delle due fattispecie criminose in comparazione.



1.3.- Le questioni sarebbero, infine, non manifestamente infondate in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «l'impossibilità di addivenire alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova» sarebbe «non razionalmente spiegabile e, dunque, idonea a comportare l'irrogazione di pene percepite come ingiuste».

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento con il delitto di favoreggiamento personale, è inammissibile per insufficiente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale.

La censura del rimettente investe la ragionevolezza e la proporzionalità delle cornici edittali, rispettivamente previste dagli artt. 378 e 379 cod. pen. per le due fattispecie di favoreggiamento (personale e reale), da cui consegue l'ammissibilità, in astratto, alla messa alla prova per l'una e non per l'altra.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla presunta maggiore gravità del favoreggiamento personale, rispetto a quello reale - e quindi alla manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sanzionare più severamente il secondo, rispetto al primo - è, però, generica e non argomenta intorno agli elementi di somiglianza tra le due fattispecie criminose, limitandosi a desumere l'ipotizzata disparità di trattamento dalla presunta maggiore idoneità del favoreggiamento personale «a destabilizzare l'amministrazione della giustizia».

3.- Con riguardo alle altre questioni, è utile ricordare che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., limitatamente alla parte in cui non consentiva la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato previsto dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza» (cosiddetto “piccolo spaccio” o “spaccio di lieve entità”), ravvisando «un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, punito con pena più elevata, per il quale, tuttavia, la messa alla prova è astrattamente ammissibile» (sentenza n. 90 del 2025).

Pur sottolineando la «diversità sul piano della tipizzazione delle condotte», infatti, questa Corte ha riscontrato «una similitudine di disvalore tra le due fattispecie poste a raffronto, attestata [...] dall'identità dei beni giuridici e dall'anticipazione della [...] tutela penale [degli stessi]». Ha, in particolare, rilevato che le ipotesi di reato messe a confronto «attengono alla medesima materia e sono sostanzialmente omogenee sotto il profilo dell'oggettività giuridica, nonché della strutturazione come reati di pericolo astratto o presunto».

Si è così determinata «un'anomalia», che ha ribaltato «la scala di gravità tra le due figure criminose in comparazione, entrambe attinenti alla materia degli stupefacenti e preposte alla tutela dei medesimi beni giuridici, di cui incriminano la mera esposizione a pericolo. L'ipotesi meno grave è soggetta a un trattamento più rigoroso, sul versante considerato, ossia l'ammissibilità alla messa alla prova, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.» (ancora, sentenza n. 90 del 2025).

Questa Corte, però, ha considerato «[i]l sovvertimento della scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali [...] privo di giustificazione [e quindi lesivo dell'art. 3 Cost.] alla luce [...] della funzione della fattispecie attenuata dello spaccio di lieve entità», la cui *ratio* - consistente nel «mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti, in presenza di condotte che realizzano un'offesa attenuata all'interesse protetto e sono “espressione di criminalità minore”, propria di “fasce marginali” della società (sentenza n. 223 del 2022) - è particolarmente rispondente alle finalità risocializzanti, da un lato, e deflattive, dall'altro, della messa alla prova» (sempre, sentenza n. 90 del 2025).

Con riferimento alle prime, si è ritenuto che l'istituto «si prest[i] al conseguimento dello scopo [...] della risocializzazione del soggetto» con particolare evidenza rispetto al reato di spaccio di lieve entità, che «si traduce in un fatto, pur sempre attinente alla produzione, al traffico e alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ma di limitata offensività e, soprattutto, indice di una ridotta pericolosità (sentenza n. 43 del 2024)» (ancora, sentenza n. 90 del 2025).

Con riferimento alla concorrente finalità deflattiva dell'istituto, si è, inoltre, evidenziato che il piccolo spaccio è «un reato di minore gravità e di facile accertamento», che «ben si presta a una definizione alternativa del procedimento, con evidenti effetti deflattivi (sentenze n. 146 del 2022, n. 14 del 2020, n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015)» (ancora una volta, sentenza n. 90 del 2025).

4.- Tanto premesso, l'altra questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

Ad avviso del rimettente, l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen. - nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il delitto di favoreggiamento reale (art. 379 cod. pen.) - violerebbe l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.), puniti con pena più elevata, per i quali, tuttavia, la messa alla prova è astrattamente ammissibile.

Vero è che le fattispecie di reato per le quali è possibile la messa alla prova perché elencate nell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., al quale, come detto, rinvia l'art. 168-bis cod. pen. - tra cui rientrano quelle assunte a *tertia comparationis*



tionis nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale - presentano elementi di notevole disomogeneità, tanto che è problematico individuarne un'univoca e coerente *ratio* ispiratrice; tuttavia, per costante giurisprudenza di questa Corte, il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, deve avere comunque a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 90 del 2025, n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009).

Peraltro, questa Corte ha già più volte riconosciuto al legislatore «un'ampia discrezionalità nella definizione dei limiti oggettivi» - ad esempio riferiti ai limiti di pena o a «specifici titoli di reato (individuati nominativamente o, come in questo caso, attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione)» - entro i quali possono trovare applicazione gli istituti del diritto penale punitivo “non carcerario”, sempre che la scelta normativa non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento (così, da ultimo, sentenza n. 139 del 2025); disparità che, per quanto si dirà, deve essere esclusa nel caso in esame.

4.1.- Le ipotesi di reato messe a confronto - favoreggiamento reale, falsa testimonianza e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria - presentano sostanziali differenze sul piano della tipizzazione della fattispecie penale.

In particolare, l'art. 372 cod. pen. punisce tre condotte alternative, di cui due commissive - affermare il falso e negare il vero - e una omissiva - tacere, totalmente o parzialmente, ciò che si sa (cosiddetta reticenza). Dette condotte devono essere poste in essere da colui che assume la qualifica di testimone, configurando così un reato proprio, e il loro destinatario può essere solamente il giudice, ordinario o speciale, civile o penale, monocratico o collegiale, oltre alla Corte penale internazionale.

La fattispecie integra un reato di pericolo concreto, in quanto è sufficiente, ai fini della sua consumazione, che il mendacio e la reticenza siano idonei a indurre in errore il giudice e ad alterarne il convincimento, anche se poi non abbiano effettivamente inciso sul contenuto della decisione.

Nell'art. 377-bis cod. pen., invece, la condotta tipica consiste nell'induzione del soggetto chiamato a rendere dichiarazioni davanti all'autorità giudiziaria (oltre al giudice, quindi, anche al pubblico ministero, ma non alla polizia giudiziaria) ad avvalersi della facoltà di non rispondere e a non rendere dichiarazioni ovvero a rendere dichiarazioni mendaci. Detta condotta deve essere realizzata con modalità tassativamente indicate dal legislatore, consistenti nella minaccia o violenza ovvero nell'offerta o promessa di denaro o di altra utilità, e deve indurre, effettivamente, il suo destinatario alla reticenza o alla menzogna processuali. Si tratta, infatti, di un reato di evento, perché, per la sua consumazione, è necessario che sia tenuta la condotta di non rendere dichiarazioni o di rendere dichiarazioni mendaci, ancorché, trattandosi anche in tal caso di reato di pericolo, non sia necessario che ciò abbia contaminato o deviato il corretto corso del procedimento penale.

Mentre il soggetto agente può essere chiunque, il destinatario della condotta di induzione deve essere la persona chiamata a rendere dichiarazioni davanti all'autorità giudiziaria che abbia la facoltà processuale di non rispondere, come, ad esempio, l'indagato o l'imputato (art. 64 cod. proc. pen.), nonché l'indagato o l'imputato in procedimento connesso ai sensi dell'art. 12 cod. proc. pen., ovvero per reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. (art. 210 cod. proc. pen.).

La norma incriminatrice, peraltro, punisce solamente chi pone in essere la condotta istigatrice, non anche la persona indotta, neanche quando l'induzione sia stata realizzata con offerta o promessa di denaro.

Le dichiarazioni che il destinatario della condotta istigatrice può non rendere, infine, sono unicamente quelle che confluiscono nel procedimento penale e non in qualsiasi processo, anche civile o amministrativo, come le false dichiarazioni del testimone.

Nel favoreggiamento reale - che presuppone la previa commissione di un reato e il non aver concorso il soggetto attivo in esso - la condotta tipica consiste, invece, nell'aiutare taluno ad assicurare il prodotto, il profitto o il prezzo di un reato.

Ai fini dell'integrazione del reato, è sufficiente una qualsiasi azione od omissione obiettivamente idonea allo scopo, ossia a rendere definitivo, o almeno certo, il vantaggio che il reo abbia tratto dal reato, ancorché questo risultato non venga raggiunto; si tratta, infatti, di un reato di pericolo, in quanto, per la sua consumazione, non è necessario che il bene o il vantaggio siano definitivamente entrati nel patrimonio del “favorito”, nonché di un reato a forma libera.

Nel favoreggiamento reale, poi, l'aiuto deve essere prestato nell'esclusivo interesse dell'autore del reato presupposto, potendosi configurare, altrimenti, altre fattispecie criminose, rispetto alle quali esso ha natura sussidiaria.

In conclusione, le condotte integrative dei reati in comparazione sono profondamente diverse, risultando accomunate solamente dal loro collegamento con lo svolgimento della funzione giudiziaria.



4.2.- A fronte di tale «diversità sul piano della tipizzazione delle condotte», questa Corte deve però verificare se sia riscontrabile quella «similitudine di disvalore» tra le fattispecie poste a raffronto, attestata dall'identità di materia, dalla medesimezza dei beni giuridici e dall'anticipazione della tutela penale degli stessi (e, dunque, dalla strutturazione delle fattispecie in questione come reati di pericolo), in linea con il precedente rappresentato dalla ricordata sentenza n. 90 del 2025.

I delitti di favoreggiamento reale, falsa testimonianza e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria sono accomunati dall'essere collocati nell'ambito dei delitti contro l'amministrazione della giustizia e, in particolare, tra quelli contro l'attività giudiziaria (Capo I, Titolo III, Libro II del codice penale), preposti, in generale, a preservare il regolare ed efficace funzionamento dell'attività giudiziaria in tutte le sue fasi, prodromiche, coeve e successive al processo.

Le fattispecie delittuose poste in comparazione si strutturano, tutte, per quanto detto, come reati di pericolo concreto, non essendo richiesta, ai fini del loro perfezionamento, una lesione effettiva della funzione giudiziaria, ma la sua esposizione a pericolo da verificarsi, appunto, in concreto, in base alle caratteristiche e alle circostanze del caso di specie.

Pur essendovi identità di materia e di anticipazione della soglia di tutela penale, si tratta, tuttavia, di fattispecie sostanzialmente disomogenee sotto il profilo dell'oggettività giuridica.

Le ipotesi di reato poste a confronto, infatti, condividono unicamente il bene giuridico di categoria - l'amministrazione della giustizia appunto -, che raggruppa però una serie eterogenea di fattispecie incriminatrici, le quali, «pur presentando tratti comuni che ne giustificano la collocazione nella categoria dei delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno carattere del tutto omogeneo» (sentenza n. 47 del 2010).

In particolare, la norma incriminatrice della falsa testimonianza tutela, nell'ambito del più generico interesse al regolare svolgimento dell'attività giudiziaria, lo specifico interesse alla correttezza delle decisioni giurisdizionali, che può essere turbato dal difetto di veridicità e completezza della prova testimoniale, anche «in considerazione del ruolo primario [da essa] svolto nel sistema processuale» (sentenza n. 47 del 2010). Il reato, quindi, «salvaguard[a] la genuinità della prova» a garanzia del normale svolgimento del processo e del corretto accertamento giudiziale cui esso tende (ancora, sentenza n. 47 del 2010).

Anche il delitto di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria si colloca, nell'ambito della più ampia categoria dei delitti contro l'attività giudiziaria, tra quelli volti a tutelare la correttezza dell'accertamento giudiziario di fatti, in tal caso costituenti reato, ponendosi a garanzia della genuinità delle dichiarazioni che confluiscono nel procedimento (solamente) penale in funzione probatoria.

Lo specifico bene protetto dalla norma incriminatrice attiene cioè, anche in questa ipotesi, alla formazione della prova, che, nel processo penale, avviene in dibattimento e nel contraddittorio delle parti. Bene che, come chiarito da questa Corte, ha un ruolo primario «in relazione all'attuale modello di processo penale di tipo tendenzialmente accusatorio» (sentenza n. 47 del 2010).

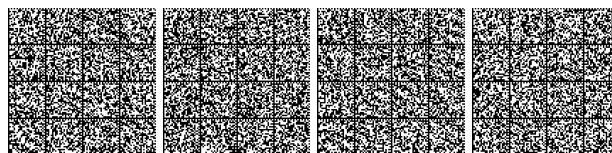
Pertanto, nel caso in cui l'induzione sia realizzata tramite violenza o minaccia, all'offesa del bene giuridico dinanzi indicato si aggiunge la lesione della libertà individuale del destinatario dell'indebita pressione, con conseguente configurazione della fattispecie in termini di reato plurioffensivo.

Nel favoreggiamento reale, invece, oggetto di tutela è l'interesse, non solamente a che non sia prestata ai rei una collaborazione diretta a far divenire definitivi i vantaggi acquisiti a mezzo del reato, ma anche, e soprattutto, ad assicurare la fruttuosità e la concreta eseguibilità della confisca, come dimostrato dal fatto che l'oggetto materiale della condotta tipica è individuato nel prodotto, profitto o prezzo del reato, ossia nelle cose che possono costituire oggetto della misura di sicurezza di cui all'art. 240 cod. pen.

Il favoreggiamento reale, quindi, si colloca al di fuori delle fattispecie criminosi poste a tutela della correttezza dell'accertamento e delle decisioni giudiziali, in cui confluiscono, invece, sia la falsa testimonianza sia l'induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria.

Favoreggiamento reale, da un lato, falsa testimonianza e induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria, dall'altro - pur presentando tratti comuni e momenti di contatto, che ne giustificano la collocazione nella medesima categoria dei delitti contro l'amministrazione della giustizia - non hanno, quindi, carattere omogeneo in rapporto al bene protetto, declinato nella peculiare specificità di ciascuna fattispecie incriminatrice.

4.3.- L'acclarata sostanziale eterogeneità delle norme incriminatrici poste a confronto, sia per quanto attiene alla loro struttura, sia per quanto attiene ai beni giuridici tutelati, «determina l'inidoneità dei *tertium comparationis* a fungere da termine di riferimento onde verificare la pretesa lesione del principio di uguaglianza» (sentenza n. 207 del 2017).



4.4.- Non può non evidenziarsi, da ultimo, che il favoreggiamento reale, diversamente da quanto rilevato per lo spaccio di lieve entità, non realizza «un’offesa attenuata all’interesse protetto» e non è «“espressione di criminalità minore”, propria di “fasce marginali” della società (sentenza n. 223 del 2022)», così da non poter essere considerato, di per sé, «particolarmente rispondente alle finalità risocializzanti» della messa alla prova. Né possono ritenersi frustrate le «“finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità”, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l’istituto persegue (*ex multis*, sentenza n. 139 del 2020)», in quanto non può certo ritenersi che il favoreggiamento reale configuri, come il piccolo spaccio, «un reato di minore gravità e di facile accertamento» (sentenza n. 90 del 2025).

La censura di violazione dell’art. 3 Cost. è, pertanto, non fondata.

5.- Anche la questione sollevata in riferimento all’art. 27, terzo comma, Cost. non è fondata.

Ad avviso del rimettente, «l’impossibilità di addivenire alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova» sarebbe «non razionalmente spiegabile e, dunque, idonea a comportare l’irrogazione di pene percepite come ingiuste».

In proposito, ribadisce questa Corte che l’esclusione del delitto di favoreggiamento reale dall’ambito di applicazione della messa alla prova non frustra la finalità specialpreventiva dell’istituto. Rispetto a tale delitto, che non può considerarsi «di limitata offensività e [...] indice di una ridotta pericolosità», infatti, la messa alla prova non si presta «al conseguimento dello scopo - costituzionalmente imposto dall’art. 27, terzo comma, Cost. - della risocializzazione del soggetto» (sentenza n. 90 del 2025) in modo più efficace di altri istituti «parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato» (sentenza n. 146 del 2023).

6.- Per le ragioni sopra esposte, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 168-bis, primo comma, cod. pen., sollevata in riferimento all’art. 3 Cost., sotto il profilo dell’irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), va dichiarata inammissibile; le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 168-bis, sollevate in riferimento all’art. 3 Cost., sotto il profilo dell’irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all’autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.), e all’art. 27, terzo comma, Cost., vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 168-bis, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell’irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), dal Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto con l’ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 168-bis, primo comma, cod. pen., sollevate, in riferimento all’art. 3 Cost., sotto il profilo dell’irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all’autorità giudiziaria (art. 377-bis cod. pen.), e all’art. 27, terzo comma, Cost., dal Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

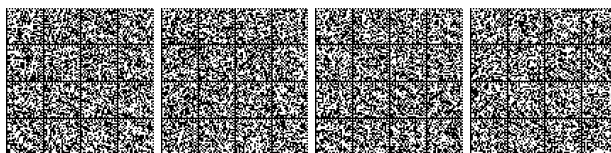
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250157



N. 158

Sentenza 23 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Profilassi internazionale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Misure specifiche per le attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande - Obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e per i collaboratori degli esercizi di ristorazione - Inosservanza - Sanzione accessoria di sospensione dell'attività - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, comma 37, in combinato disposto con i commi 12 e 15 e con l'Allegato A, punto II.D., numero 8).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *q*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 5 febbraio 2025, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e della Provincia autonoma di Bolzano;

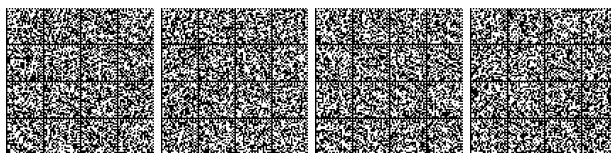
udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Andrea Lippi per D. B. e Alfonso Celotto per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 febbraio 2025, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).



Le disposizioni censurate - nel prevedere «l'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale», e nel sanzionare la violazione di tale obbligo - si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione.

1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- D. B. ha proposto opposizione avverso l'ordinanza con cui la Provincia autonoma di Bolzano le ha ingiunto, nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, nonché la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata, poiché, all'interno del locale pizzeria e in presenza di altre persone, né la titolare né i suoi dipendenti utilizzavano «la mascherina chirurgica [...] L.P. 4/2020, All. A.II.D.8»;

- all'opponente è stata contestata la violazione degli artt. 3 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e delle ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2021, n. 28, 9 ottobre 2021, n. 32, e 22 novembre 2021, n. 34, tutte rubricate «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

- nell'atto impugnato si dà conto, in particolare, di una situazione «assai grave», «vista anche la reiterazione della condotta»: all'interno del locale dell'ingiunta, infatti, negli ultimi mesi erano già state accertate diverse violazioni delle misure di contrasto alla pandemia sia da parte dei clienti che della titolare e dei suoi collaboratori, al punto che il medesimo locale avrebbe acquisito «risonanza mediatica» e sarebbe divenuto un punto di ritrovo di persone che, non rispettando «le regole di igiene per la prevenzione della diffusione del virus, contribuiscono a creare situazioni di pericolo per la salute pubblica e per gli altri avventori»;

- l'opponente ha contestato la legittimità dell'ingiunzione sulla base di quattordici motivi di ricorso;

- si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, contestando «in fatto e in diritto» le deduzioni della ricorrente e concludendo per il rigetto della domanda avversaria;

- il giudizio è stato sospeso, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, sollevata dal medesimo Tribunale di Bolzano, con ordinanza del 12 maggio 2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.;

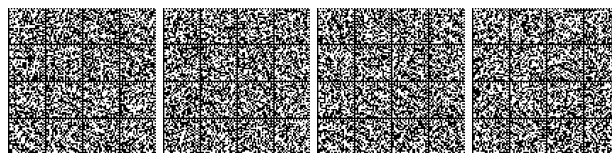
- intervenuta la sentenza n. 50 del 2024 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale - il giudizio è stato riassunto con ricorso del 18 giugno 2024.

1.2.- Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, il rimettente osserva che i menzionati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 prevedevano, rispettivamente, che «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», e che «[l]a sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all'allegato A».

Dal canto suo, l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, stabiliva, al comma 1, la sanzione pecuniaria da 400,00 a 1.000,00 euro per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), tra cui figuravano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera v).

A sua volta, l'art. 1, comma 19, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, richiamato dal primo alinea del comma 37 del medesimo articolo, così disponeva: «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull'intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla presente legge».

Il comma 12 dell'art. 1, richiamato dal citato comma 19, stabiliva, poi, che «[t]utte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all'allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale».



Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 (che, come appena riportato, menziona pure quelle di cui all'Allegato A) erano imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'Allegato A, richiamato sia dal comma 12 che dal comma 37 dell'art. 1, dal canto suo, stabiliva le regole e le misure di contenimento della fase «di ripresa delle attività».

Per quanto qui rileva, la misura di cui al numero 8) del punto II.D del suddetto Allegato disponeva che «[i]l personale di servizio deve utilizzare la mascherina chirurgica. Tutti gli altri collaboratori e collaboratrici devono indossare una mascherina chirurgica negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale».

Infine, anche l'ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 2021, «in vigore *ratione temporis* nel caso di specie», richiamava espressamente la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, imponendo, quanto alle attività di ristorazione, il rispetto delle misure di sicurezza di cui all'Allegato A.

1.3.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, il rimettente afferma, in «punto di rilevanza», che all'ingiunta è stata contestata l'inosservanza dell'obbligo di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori, negli spazi chiusi, in presenza di altre persone e indipendentemente dalla distanza interpersonale, obbligo sancito dall'art. 1, commi 12 e 15, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dall'Allegato A alla medesima.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle menzionate disposizioni della citata legge provinciale, in combinato disposto con l'art. 1, commi 36 e 37, della medesima legge avrebbe quale conseguenza l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione per mancanza di una base legale, in violazione dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), violazione, quest'ultima, che il giudice dovrebbe verificare anche al di là dei motivi dedotti in ricorso.

1.4.- Nel merito, le questioni sarebbero fondate, alla luce di quanto affermato nella citata sentenza di questa Corte n. 50 del 2024 e dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di profilassi internazionale.

Già con la sentenza n. 37 del 2021, infatti, si sarebbe chiarito che, a fronte di «malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, “ragioni logiche, prima che giuridiche” (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività».

Osserva poi il giudice *a quo* che, alla data della promulgazione della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, era in vigore il d.l. n. 19 del 2020, il quale costituirebbe «la cornice normativa nell'ambito della quale» sono stati adottati diversi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, prevedeva la possibilità per le regioni, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», di «introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale»; ciò, tuttavia, unicamente «[n]elle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento».

All'epoca della promulgazione della legge provinciale n. 4 del 2020 - prosegue il giudice *a quo* - «il potere legislativo e regolamentare residuale previsto in capo alle Regioni» dal citato art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, doveva «considerarsi esaurito», stante l'avvenuta adozione dei d.P.C.m. sopra citati, sicché «non vi era spazio per un intervento» della Provincia autonoma di Bolzano.

Infine, come già chiarito nella sentenza n. 50 del 2024, nemmeno sarebbe rilevante il fatto che la norma provinciale si sia eventualmente «limitata a riproporre pedissequamente il disposto di quella statale», dato che al legislatore provinciale sarebbe comunque precluso l'intervento nelle materie di competenza esclusiva statale anche ai soli fini della riproduzione delle (o del rinvio alle) disposizioni statali.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Secondo la Provincia autonoma, esse sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché volte a introdurre «un giudizio di legittimità costituzionale in via principale [...] peraltro mai promosso dallo Stato». In tal modo, il giudice *a quo* proporrebbe, «di sua iniziativa, un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni riguardo a leggi o atti aventi forza di legge emanati dalle Regioni [...], ma non [...] certamente [...] da un'autorità giurisdizionale».



Il giudizio in via incidentale sarebbe sottoposto a regole diverse da quelle proprie del conflitto di attribuzione e tra queste vi sarebbe quella per cui deve sussistere «un'identità tra l'istanza di parte e l'ordinanza di rimessione del Giudice», che «deve rimettere alla Corte la stessa questione che è stata sollevata dalla parte mediante apposita istanza».

Nel caso di specie, la parte opponente non avrebbe eccepito le questioni di legittimità costituzionale poi sollevate ex officio e in forma dubitativa dal rimettente, sicché esse non sembrerebbero «strettamente funzionali[i] alla risoluzione del caso».

2.2.- Le questioni sarebbero inammissibili, in secondo luogo, per difetto di rilevanza.

L'ordinanza opposta sarebbe stata emessa per violazione degli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, oltre che della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021. Il rimettente, quindi, per la definizione della controversia, potrebbe limitarsi all'accertamento della sussistenza o meno della violazione della normativa statale, non rilevando ai fini della decisione quella provinciale «riproduttiva degli obblighi già imposti dallo Stato».

2.3.- Ancora, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché le argomentazioni del rimettente a sostegno delle questioni sollevate non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio di merito.

2.4.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il Tribunale di Bolzano sosterrrebbe che le disposizioni provinciali impugnate costituiscono la base normativa dell'ordinanza-ingiunzione opposta, «senza però tenere debitamente conto del fatto» che essa «è stata, principalmente, emessa anche per violazione» degli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

Il giudice *a quo* errerebbe, pertanto, nel non considerare che le disposizioni statali, anch'esse poste a fondamento dell'ordinanza-ingiunzione, hanno introdotto una «misura di contenimento, prevista all'epoca dei fatti e non rispettata dalla parte ingiunta», «unica e identica su tutto il territorio nazionale».

Il rimettente, ancora, errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Sotto altro profilo, la facoltà di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista dalla medesima legislazione statale.

In relazione allo specifico punto delle sanzioni per la violazione delle disposizioni emergenziali pandemiche, quelle statali sarebbero previste dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, mentre la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e l'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, quale «pendant normativo a livello provinciale», avrebbero «precisato la disciplina applicativa delle suddette sanzioni, senza innovare o riformare l'impianto normativo della legislazione statale».

All'epoca dei fatti (la violazione sarebbe stata accertata il 26 novembre 2021) - aggiunge la Provincia autonoma - erano in vigore le «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali», adottate dal Ministro della salute con ordinanza del 29 maggio 2021, le quali prevedevano, tra l'altro, in tutti gli esercizi di somministrazione di pasti e bevande l'obbligo per il personale dell'utilizzo della mascherina.

A sua volta, l'art. 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, stabiliva che «[l]e attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16».

Le contestate previsioni della legge provinciale erano, quindi, secondo la Provincia autonoma, perfettamente in linea con la normativa statale e le linee guida nazionali.

Pertanto, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, in caso di accoglimento delle questioni, l'ordinanza-ingiunzione rimarrebbe «comunque in piedi in virtù del richiamo» operato alla normativa statale.

2.5.- Le questioni sarebbero inammissibili, infine, per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.



Il giudice *a quo* ben avrebbe potuto, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, ai sensi del quale «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», come convertito, «ritenere rispettato il principio di legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.

2.6.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate, perché la sentenza di questa Corte n. 37 del 2021 richiamata dal rimettente non avrebbe «attinenza diretta con il *thema decidendum* dell'odierno procedimento» concernente l'applicazione di sanzioni amministrative.

Nel caso della citata sentenza n. 37 del 2021, infatti, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge valdostana ivi impugnata è stata dichiarata «proprio in quanto le stesse surrogavano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale, imponendone una autonoma e alternativa, che faceva invece capo alle previsioni legislative regionali».

Nel caso della legge della Provincia autonoma di Bolzano, vertente sull'applicazione di sanzioni amministrative, invece, non sarebbe in discussione «una supposta contrapposizione» tra le due legislazioni.

Andrebbe poi ricordato come la stessa sentenza n. 37 del 2021 abbia fatto salvi «i provvedimenti contingibili e urgenti come quello oggetto di censura nell'ordinanza di remissione, che hanno carattere più stringente rispetto alle disposizioni statali».

3.- Si è costituita in giudizio D. B., parte opponente nel giudizio *a quo*, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate.

3.1.- Secondo la parte privata, l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale si evincerebbe non solo dalla sentenza n. 37 del 2021 citata dal rimettente, ma anche dalla ulteriore e costante giurisprudenza costituzionale, alla cui luce le «misure di contrasto ai flagelli sanitari globali, inserendosi in un ambito di cooperazione e collaborazione internazionale, con particolare riferimento all'ambito eurounitario, non possono essere che adottate a livello nazionale».

La Provincia autonoma di Bolzano, pertanto, non avrebbe potuto adottare «un quadro sanzionatorio diverso da quello nazionale», né sarebbe stata «ammissibile una diversa ricostruzione del fatto proibito dalle disposizioni amministrative in questione».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Bolzano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

Le predette disposizioni sono censurate nella parte in cui impongono l'obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e i collaboratori degli esercizi di ristorazione (combinato disposto dell'art. 1, commi 12 e 15, e dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), e lo corredano, in caso di violazione, di una sanzione amministrativa pecuniaria e di quella accessoria della sospensione dell'attività esercitata (art. 1, rispettivamente, commi 36 e 37).

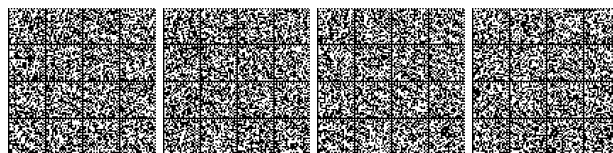
1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere l'opposizione a una ordinanza-ingiunzione con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato a D. B., nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante di un locale di ristorazione, il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, oltre che la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata, per avere il personale di servizio ommesso di indossare, all'interno del locale e in presenza di altre persone, la mascherina chirurgica.

1.2.- Secondo il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti perché le disposizioni provinciali censurate costituirebbero la «base legale» su cui si fonda l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni, l'atto impositivo della sanzione andrebbe annullato per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il legislatore provinciale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, nella quale rientra ogni misura volta a contrastare una pandemia, per come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale.

2.- È preliminare l'esame delle plurime eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.



2.1.- In relazione alle sole disposizioni provinciali che imponevano la sanzione pecuniaria per la violazione del ricordato obbligo di indossare la mascherina chirurgica da parte del personale e dei collaboratori dei servizi di ristorazione (art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), è fondata e assorbente l'eccezione di difetto di rilevanza.

In relazione a tali disposizioni, al pari di quanto rilevato nella sentenza n. 97 del 2025, l'assunto del rimettente secondo cui esse costituirebbero l'unica base giuridica dell'ordinanza-ingiunzione impugnata non è confermato dalla lettura di quest'ultima, prodotta in giudizio dalla Provincia autonoma.

L'ordinanza impugnata, infatti - dopo avere dato atto, in premessa, che il presupposto verbale di accertamento e contestazione è stato emesso per violazione di disposizioni sia statali (artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito) sia provinciali (legge prov. Bolzano n. 4 del 2020), oltre che dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 (Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) - nella parte motiva relativa all'irrogazione della sanzione pecuniaria richiama esclusivamente l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ossia la disposizione statale che sanzionava la violazione degli obblighi imposti durante la pandemia.

Ne consegue che la sanzione pecuniaria contestata innanzi al giudice comune è stata irrogata sulla base della sola legge statale. Non dovendo il rimettente fare applicazione delle ricordate disposizioni provinciali, le relative questioni di legittimità costituzionali sono pertanto inammissibili.

2.2.- La medesima eccezione è invece infondata con riferimento alle disposizioni che imponevano la sanzione accessoria della sospensione dell'attività per la violazione del medesimo obbligo (art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

In relazione alla sanzione in questione, infatti, l'ordinanza impugnata espressamente menziona, nella sua parte motiva, oltre all'art. 4 (comma 2) del d.l. n. 19 del 2020, anche l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, «il quale prevede per la contestata violazione la sospensione per 10 giorni delle attività produttive industriali, artigianali, e commerciali» (così, l'ordinanza impugnata).

Come rilevato nella sentenza n. 50 del 2024, «c[i]ò vuol dire che il giudice *a quo*, nella motivazione che porrà a sostegno della sua decisione, ben potrà e dovrà analizzare l'esistenza e la legittimità costituzionale» delle norme sanzionatorie sia statali che provinciali.

Tanto basta per ritenere che delle disposizioni provinciali in questione il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 164 e n. 160 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

2.3.- In riferimento alle medesime disposizioni, devono dunque essere esaminate anche le altre eccezioni di inammissibilità.

2.4.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché con esse il giudice *a quo* avrebbe promosso, in realtà, «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale [...] peraltro mai promosso dallo Stato», ovvero un «giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri»: ciò si ricaverebbe dal fatto che le questioni sarebbero state formulate in forma meramente dubitativa, oltre che d'ufficio per violazione di un parametro costituzionale non dedotto dalla parte opponente.

L'eccezione è infondata.

È noto che a giustificare l'attivazione dell'incidente di costituzionalità non è affatto necessario che il giudice esprima una (soggettiva) certezza della illegittimità costituzionale della norma, ma solo un dubbio sulla sua non manifesta infondatezza.

Quanto alla mancata corrispondenza delle questioni sollevate con quelle prospettate dalla parte opponente, è parimenti ben noto che la questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, ove rilevante per la sua definizione, può essere oggetto tanto di eccezione di parte quanto di rilievo di ufficio.

2.5.- Ancora, secondo la Provincia autonoma, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, non raggiungendo le argomentazioni del rimettente la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio di merito.

L'eccezione non è fondata.

Le questioni sollevate si risolvono nella denunziata invasione, da parte del legislatore provinciale, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale, cui sarebbe riconducibile la disciplina inerente alle misure di prevenzione dal contagio del COVID-19 e alle relative fattispecie sanzionatorie.



Si tratta di un assunto chiaro, sicché il profilo di inammissibilità denunciato non sussiste.

2.6.- Le questioni sarebbero poi inammissibili per insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, il rimettente: *a)* non avrebbe considerato che le disposizioni statali «principalmente» poste a fondamento dell'ordinanza-ingiunzione hanno introdotto una «misura di contenimento [...] unica e identica su tutto il territorio nazionale» e l'hanno corredata dell'apparato sanzionatorio richiamato dalla stessa ordinanza provinciale; *b)* errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, comma 2, dello statuto speciale, secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni»; *c)* non considererebbe che la facoltà dei presidenti delle regioni e delle province autonome di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista anche dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e dall'art. 1, comma 2, lettera *a)*, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159.

Anche questa eccezione non è fondata.

Quanto ai profili sub *b)* e *c)*, «le disposizioni invocate dalla Provincia autonoma non concorrono a formare il quadro normativo di riferimento necessario per la definizione delle questioni» (sentenza n. 50 del 2024). Questa Corte ha infatti escluso che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano siano idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare le misure di contrasto alla pandemia (sentenza n. 164 del 2022), «ritenendo [...] “recessiva” la sua competenza in materia di tutela della salute [...]. Nella precedente sentenza n. 37 del 2021, poi, si era già chiarito che neanche l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito (al pari del successivo art. 1, comma 2, lettera *a)*, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito), consente alle regioni (e alle province autonome) di esercitare competenze legislative in questa materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate dalla medesima disposizione» (sentenza n. 50 del 2024).

Quanto al profilo sub *a)*, l'eccezione si risolve non già nella denuncia di un'omessa considerazione di disposizioni statali rilevanti per la decisione, ma nell'attribuzione alle medesime di una valenza diversa da quella conferita dal rimettente: le disposizioni statali, in sostanza, giustificerebbero quelle provinciali meramente riproduttive del loro contenuto.

Trattandosi di una confutazione delle ragioni poste a sostegno del dubbio di legittimità costituzionale, l'eccezione attiene non all'ammissibilità ma al merito.

Né rileva, come pure eccepito dalla Provincia autonoma, che il rimettente, nel menzionare la normativa statale, si sia limitato a richiamare l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, senza soffermarsi sulle altre disposizioni che all'epoca dei fatti imponevano l'obbligo di indossare la mascherina per il personale dei servizi di ristorazione e integravano la cornice sanzionatoria (art. 1, commi 14 e 15, e art. 2, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, nonché l'ordinanza del Ministro della salute 29 maggio 2021, recante «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali», adottata in forza dell'art. 12 del decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65, recante, «Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19», per come fatto salvo dall'art. 1, comma 3, della legge 17 giugno 2021, n. 87, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»).

Come affermato nella sentenza n. 50 del 2024, infatti, «[n]onostante tale omissione ricostruttiva, la questione non può dirsi inammissibile, dal momento che il dubbio del rimettente attiene alla dedotta invasione dell'ambito competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale e per la verifica della fondatezza di tale dubbio non assume rilievo la sussistenza o meno di un contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale. Da tale angolazione, cioè, il panorama normativo strettamente necessario e sufficiente per la comprensione delle questioni sollevate è dato dalle disposizioni provinciali indubbiamente e dal parametro costituzionale che si assume violato, a nulla rilevando come la competenza esclusiva sia stata concretamente esercitata dallo Stato».

2.7.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, infine, le questioni sarebbero inammissibili per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Il giudice *a quo* ben avrebbe potuto, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 (in forza del quale «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», come convertito), «ritenere rispettato il principio di legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.



L'eccezione, nella misura in cui è rivolta a sostenere la non necessità dell'applicazione delle disposizioni provinciali, stante l'esistenza di quelle omologhe statali, comporta, in realtà, un difetto di rilevanza delle questioni.

Valgono, pertanto, le considerazioni già svolte al punto 2.2., cui si rinvia.

3.- Nel merito, le questioni che residuano (relative all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8) sono fondate.

Sono infatti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale sia la disciplina delle misure di contrasto alla pandemia (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024 e n. 164 del 2022), sia quella delle relative sanzioni amministrative (sentenza n. 50 del 2024), che non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Contrariamente a quanto dedotto dalla Provincia autonoma di Bolzano, poi, a nulla rileva la eventuale conformità delle sanzioni censurate alla normativa statale, dal momento che «al legislatore (regionale e) provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013)» (sentenza n. 50 del 2024), la cui applicabilità, in via generale, permane.

4.- In conclusione, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

Va per contro dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

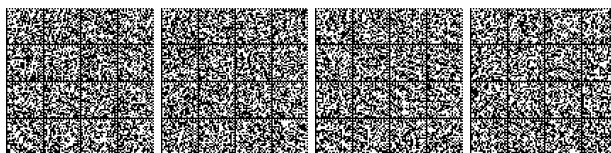
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250158



N. 159

Sentenza 23 giugno - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Esoneri contributivi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti - Beneficiari - Madri lavoratrici - Applicabilità alle madri con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza limiti di reddito, in presenza di più figli entro determinate fasce di età - Estensione del beneficio alle madri lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e a quelle con contratto di lavoro domestico - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza per disparità di trattamento, del divieto di discriminazione, sia diretta che indiretta, nonché dei presidi, anche unionali, posti a tutela del lavoro, della maternità e della famiglia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 180 e 181.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; direttiva 1999/70/CE, Allegato quadro, clausola 4, punto 1; direttiva 2003/109/UE, art. 11, paragrafo 1, lettera a); direttiva 2004/38/CE, art. 24; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafo 1, lettera a); direttiva 2021/1883/UE, art. 16, paragrafo 1, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra Avvocati per niente onlus (APN) e altri e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 23 ottobre 2024, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS, dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps e dell'APN, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

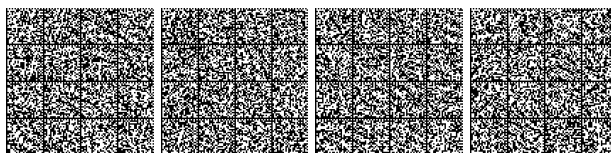
uditi gli avvocati Alberto Guariso per l'ASGI aps e l'APN, Antonino Sgroi per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025;

designato per la redazione della sentenza il Giudice Luca Antonini.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), nella



parte in cui non estende, alle lavoratrici madri con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e a quelle con contratto di lavoro domestico, l'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, che siano madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del diciottesimo anno d'età del più piccolo e, per l'anno 2024, sempre a beneficio delle medesime lavoratrici che siano madri di due figli, sino al raggiungimento del decimo anno d'età di quello più piccolo.

Il rimettente ritiene che la disciplina censurata, nella parte in cui non include le richiamate categorie di lavoratrici madri, leda gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato (Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, sia alle seguenti previsioni: i) art. 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; ii) art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE; art. 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; iii) art. 16, paragrafo 1, lettera a), della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che, con ricorso ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), M. N., C. C., F. B. ed E. B., unitamente ad Avvocati per niente onlus (APN) e ad Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, hanno chiesto di accertare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Quest'ultimo, infatti, non avrebbe applicato l'esonero contributivo □ previsto dall'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023 □ anche a favore delle ricorrenti (lavoratrici a tempo determinato e madri di due o più figli), nonché a beneficio di tutte le lavoratrici con contratto di lavoro a termine o con contratto di lavoro domestico, che versino nelle medesime condizioni soggettive.

In conseguenza di tale accertamento, e previa eventuale proposizione di questioni di legittimità costituzionale delle norme citate, le parti attrici hanno chiesto di emettere nei confronti dell'INPS ogni provvedimento necessario a rimuovere la discriminazione e a farne cessare gli effetti, oltre all'adozione, se del caso, di un piano di rimozione, ai sensi dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011.

In particolare, le ricorrenti hanno chiesto al giudice adito: a) di ordinare all'INPS di restituire alle lavoratrici ricorrenti gli importi trattenuti sulle retribuzioni maturate dal 1° gennaio 2024 e di comunicare ai loro datori di lavoro la necessità di non corrispondere all'ente previdenziale detti importi per le mensilità successive alla sentenza e per tutto il periodo di applicazione dell'esonero; b) di ordinare all'INPS la restituzione a tutte le lavoratrici con contratto di lavoro a termine o con contratto di lavoro domestico delle somme trattenute dal 1° gennaio 2024 a titolo di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS) e versate all'ente previdenziale; c) di ordinare all'INPS di modificare *in parte qua* la propria circolare 31 gennaio 2024, n. 27 (Articolo 1, commi da 180 a 182, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026". Esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri di tre o più figli, con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Istruzioni operative e contabili: rinvio) e ogni altra comunicazione pertinente, dandone avviso al pubblico sul proprio sito istituzionale; d) di condannare l'INPS al pagamento, ai sensi dell'art. 614-bis codice di procedura civile, della somma di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dell'obbligo, a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla notificazione dell'emananda sentenza; e) di disporre la pubblicazione di quest'ultima sul sito istituzionale dell'INPS e/o su uno o più quotidiani a tiratura nazionale.

Il rimettente riporta che, ad avviso della difesa attorea, la discriminazione si sostanzierebbe nella violazione dell'obbligo di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro tra madri lavoratrici a tempo determinato e a tempo indeterminato, sancito dalla clausola numero 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE, nonché in una discriminazione indiretta ai danni delle lavoratrici straniere, che sarebbero statisticamente presenti, tra quelle con contratti a



tempo determinato e di lavoro domestico, in percentuale notevolmente più alta rispetto a quelle di cittadinanza italiana. Infine, le ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 3 e 31 Cost.

L'INPS si è costituito nel giudizio *a quo*, eccependo il difetto di legittimazione attiva delle lavoratrici ricorrenti e l'inammissibilità del ricorso.

3.- Il Tribunale di Milano, dopo aver disatteso le eccezioni preliminari dell'ente previdenziale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023, motivando, anzitutto, la rilevanza delle censure.

In primo luogo, ha chiarito che le attrici, lavoratrici madri a tempo determinato, hanno subito le trattenute previdenziali ordinarie previste dalla legge, senza poter usufruire dell'esonero contributivo goduto da quelle con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In secondo luogo, ha sottolineato come, nell'attenersi alle citate norme, la circolare dell'INPS, di cui le due associazioni ricorrenti chiedono la modifica, escluda univocamente dall'esonero contributivo le lavoratrici a termine e quelle domestiche.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha evidenziato come l'esclusione delle richiamate categorie di lavoratrici madri dalle norme censurate comporti un vulnus ai principi costituzionali di seguito precisati.

In particolare, l'omesso riferimento alle lavoratrici con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si porrebbe in contrasto: con l'art. 3 Cost., in quanto, a parità di condizioni concernenti i figli, il deteriore regime non avrebbe alcuna obiettiva e ragionevole giustificazione; con l'art. 31 Cost., posto che la discriminazione si risolverebbe in un irragionevole pregiudizio per la maternità e per le famiglie numerose; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE, poiché essa vieta, per quanto concerne le condizioni di impiego, di trattare i lavoratori a tempo determinato in modo meno favorevole di quelli a tempo indeterminato comparabili; infine, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ad alcune direttive europee (direttive 2021/1883/UE, 2011/98/UE, 2004/38/CE, 2003/109/CE) che sanciscono la parità di trattamento, quanto alle condizioni di lavoro, tra cittadini dell'Unione europea e di Paesi terzi.

Nei primi tre casi, la violazione integrerebbe una discriminazione diretta tra le lavoratrici a termine e quelle a tempo indeterminato; nell'ultimo caso la discriminazione sarebbe, invece, indiretta e correlata alla nazionalità, atteso che le norme, pur apparentemente neutre, pregiudicherebbero in maniera particolare le lavoratrici straniere, che sarebbero statisticamente titolari di contratti a tempo determinato in percentuale notevolmente più alta rispetto alle lavoratrici di cittadinanza italiana.

Relativamente, poi, all'esclusione dal beneficio delle lavoratrici madri con contratti di lavoro domestico, le censure denunciano la violazione dei medesimi parametri costituzionali e interposti, con esclusione soltanto di quello concernente la clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE.

5.- Con atto depositato il 17 dicembre 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

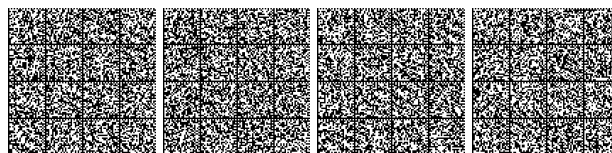
In rito, l'Avvocatura ha sostenuto l'inammissibilità delle censure, in quanto «dichiaratamente volt[e] a ottenere una sentenza manipolativa additiva al di fuori dei casi previsti dalla giurisprudenza costituzionale». In mancanza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, la Corte non potrebbe intervenire estendendo la platea delle beneficiarie dell'esonero contributivo, oggetto delle norme censurate.

Inoltre, il giudice rimettente non avrebbe tentato una interpretazione costituzionalmente orientata, onde graduare la misura dell'esenzione riconosciuta.

Nel merito, l'Avvocatura reputa le questioni non fondate per molteplici ragioni.

In primo luogo, la misura non sarebbe strutturale, ma sperimentale, sì da non determinare una permanente differenziazione di trattamento tra le lavoratrici a termine e quelle a tempo indeterminato. La limitazione soggettiva e temporale dell'esonero troverebbe del resto spiegazione nella ristrettezza delle risorse finanziarie a disposizione, «le quali hanno consentito, in questa prima fase di applicazione del beneficio (all'interno della complessiva manovra di finanza pubblica adottata con la legge di bilancio 2024), la fruibilità dell'esonero contributivo soltanto all'attuale platea».

Viceversa, l'estensione dell'agevolazione anche «alle lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo determinato o alle lavoratrici con rapporto di lavoro domestico, senza condizionalità o limiti di contingentamento della platea dei beneficiari, avrebbe compromesso e comprometterebbe l'incisività del beneficio, tenuto conto proprio del vincolo rappresentato dal reperimento della necessaria copertura finanziaria, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione».



In secondo luogo, la difesa erariale evidenzia che, nel disegno di legge di bilancio 2025, in corso di approvazione al momento del deposito dell'atto di intervento, è prevista una rimodulazione dell'esonero, con un suo prolungamento temporale e con un ampliamento della platea delle madri beneficiarie alle lavoratrici a tempo determinato.

Infine, quanto al lavoro domestico, l'Avvocatura nega che tale rapporto sia integralmente assimilabile a quello dipendente e sottolinea come l'aliquota contributiva a carico delle lavoratrici domestiche sia già di per sé ridotta, essendo «intorno al 5%».

L'esclusione dal beneficio in argomento sarebbe motivata, pertanto, dalla vigenza di un regime previdenziale già di per sé più favorevole rispetto alla totalità dei lavoratori dipendenti e «non determinerebbe quindi alcuna disparità di trattamento, essendo, invero, trattate in modo diverso situazioni diverse».

6.- Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale si sono costituite alcune delle parti del giudizio *a quo*.

6.1.- L'INPS ha chiesto di dichiarare parzialmente inammissibili e, comunque, non fondate le questioni.

6.1.1.- In rito, ha rilevato che le quattro lavoratrici non avrebbero dimostrato di possedere i requisiti per usufruire, in ipotesi di accoglimento delle censure, dell'esonero contributivo previsto dalle norme censurate, il che comporterebbe l'irrelevanza delle questioni relativamente alla loro posizione.

In particolare, una delle ricorrenti nel giudizio principale avrebbe prodotto solo una busta-paga del 2023, omettendo di dimostrare che, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, l'esonero contributivo l'avrebbe riguardata, posto che le norme censurate trovano applicazione a partire dall'anno 2024.

Le altre tre ricorrenti, benché risultino aver lavorato nel corso dell'anno 2024, avrebbero, invece, omissso di allegare sia l'effettiva trattenuta della quota contributiva a carico del prestatore di lavoro, da parte del datore di lavoro, sia il versamento effettuato all'ente previdenziale. Una di loro poi non avrebbe prodotto alcuna attestazione concernente il suo essere madre di due o più figli.

A ulteriore dimostrazione dell'asserita irrilevanza delle questioni, la difesa dell'INPS osserva, inoltre, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, l'unico soggetto legittimato ad agire per l'eventuale recupero della contribuzione non dovuta sarebbe il datore di lavoro, in quanto tenuto per legge al versamento anche della quota contributiva posta a carico del lavoratore.

Nel merito, la difesa dell'ente previdenziale muove dalla premessa che il sistema di previdenza sociale garantisce ai lavoratori l'erogazione delle prestazioni previdenziali anche in caso di omissso versamento dei contributi (art. 2116 del codice civile). Di conseguenza, sostiene che lo sgravio contributivo garantito alle lavoratrici madri con contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisca un'eccezione alle regole generali, che determina la traslazione del contributo non versato a carico della collettività.

L'eventuale estensione dell'esonero alle categorie escluse si risolverebbe, pertanto, secondo l'ente previdenziale, nell'inammissibile ampliamento di un privilegio, a scapito della collettività.

6.1.2.- In data 19 maggio 2025, l'INPS ha depositato una memoria integrativa, con la quale ha insistito affinché la Corte dichiari inammissibili e, comunque, non fondate le questioni sollevate.

A integrazione delle difese svolte, l'istituto previdenziale ha segnalato l'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), il cui art. 1, commi 219 e 220, ha rimodulato l'esonero contributivo previsto dalle norme censurate.

Inoltre, l'ente previdenziale ha esposto alcuni dati elaborati dal proprio ufficio statistico, che quantificano in 218 milioni di euro per il 2024 e 61,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 i costi che deriverebbero dall'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

A tali costi si dovrebbero aggiungere quelli connessi ad altri tipi di sgravio riconosciuti dal legislatore per lo stesso periodo, con riferimento all'assunzione di lavoratrici, «ovverosia lo sgravio previsto e disciplinato dall'art. 23 del d.l. n. 60/2024, conv.to con modif.ni dalla l. n. 95/2024, denominato "Bonus donne"», che introduce uno sgravio totale sulla contribuzione posta a carico dei datori di lavoro privati, nel periodo 1° settembre 2024-31 dicembre 2025, della durata di 24 mesi, se assumono donne con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Ha rammentato anche «l'art. 29 del d.l. n. 19/2024, conv.to con modif.ni dalla l. n. 56/2024, che al comma 15° prevede uno sgravio totale della contribuzione posta a carico del datore di lavoro domestico, in caso di assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di contratti di lavoro domestico con mansioni di assistente a soggetti anziani, con una età anagrafica di almeno ottanta anni, già titolari dell'indennità di accompagnamento».

Infine, ha ribadito che sarebbe impossibile ricondurre l'esonero contributivo oggetto delle norme censurate alla categoria delle prestazioni previdenziali o assistenziali, non potendosi ritenere che esso sia volto a sopperire a una situazione di bisogno primario delle lavoratrici.



Pertanto, davanti «un privilegio che esonera alcune categorie di lavoratrici dal finanziamento al sistema obbligatorio di previdenza sociale, appare del tutto legittimo riconoscere al legislatore l'individuazione di quelle categorie di soggetti per le quali tale beneficio possa essere introdotto».

Di qui, secondo l'ente previdenziale, la non fondatezza delle questioni, anche sulla scia della recente sentenza di questa Corte n. 40 del 2025, che ha escluso una violazione degli artt. 3 e 31 Cost., nel caso della mancata estensione, alle madri cittadine extra Ue richiedenti la protezione internazionale, dell'assegno temporaneo per i figli minori, previsto dal decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112.

Quanto agli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea, l'INPS distingue tra la asserita violazione della clausola 4 dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE e il presunto contrasto con le direttive in materia di condizioni di lavoro.

Sotto il primo aspetto, la difesa dell'ente previdenziale evidenzia come la clausola 4 riguardi le condizioni di impiego e non possa riferirsi alla disciplina legislativa nazionale in tema di sicurezza sociale.

Sotto il secondo aspetto, l'INPS rileva come nessuna delle direttive citate dal rimettente riguardi l'agevolazione oggetto delle norme censurate, con conseguente esclusione della discriminazione evocata.

6.2.- Si sono costituite in giudizio anche due delle ricorrenti nel processo principale, APN e ASGI aps, che hanno insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate.

Le due associazioni hanno evidenziato che le lavoratrici appartenenti alle categorie escluse avrebbero goduto - ove l'esonero contributivo fosse stato previsto in loro favore - di una retribuzione netta maggiore di quella percepita, pari alla quota contributiva, posta a loro carico nei periodi considerati dal legislatore.

A sostegno della fondatezza, APN e ASGI aps hanno richiamato anzitutto la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di discriminazione indiretta tra cui, in particolare, la recente sentenza 29 luglio 2024, in cause riunite C-184/22 e C-185/2022, IK e CM.

La pronuncia, benché resa in materia di lavoro a tempo parziale, avrebbe fissato dei principi valevoli anche nelle questioni in esame.

Da un lato, essa ha affermato che la clausola 4 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale del 6 giugno 1997, allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES - che vieta la disparità di trattamento in danno ai lavoratori part-time e che è corrispondente alla clausola 4 dell'accordo quadro in materia di lavoro a tempo determinato - costituisce un principio del diritto dell'Unione europea non interpretabile in senso restrittivo.

Da un altro lato, in base alla ricostruzione delle richiamate associazioni, la Corte di giustizia ha ravvisato una discriminazione indiretta, che pregiudica le lavoratrici donne, in ragione della «presenza statisticamente più elevata delle lavoratrici tra i titolari di un contratto a tempo parziale».

Su queste basi, le due associazioni ritengono che un'analogia discriminazione indiretta, lesiva delle lavoratrici straniere per ragioni di nazionalità, emerga con riguardo alla normativa censurata dal tribunale milanese. I dati statistici dimostrerebbero la loro maggiore presenza nell'ambito sia del lavoro a tempo determinato, sia di quello domestico.

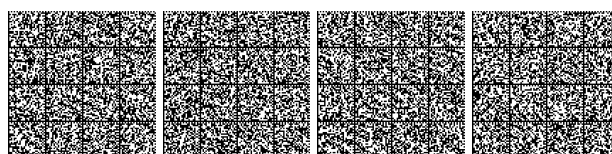
Inoltre, non emergerebbero ragioni oggettive a sostegno del diverso trattamento riservato alle categorie escluse.

Sul versante dei parametri interni (artt. 3 e 31 Cost.), la difesa delle parti private sostiene la mancanza di qualsiasi ragionevole motivazione correlata alla *ratio* della disciplina censurata, idonea a escludere la violazione dell'art. 3 Cost.

La misura adottata dal legislatore non perseguirebbe alcuna finalità legittima in rapporto ai contratti esclusi e, dunque, sarebbe incostituzionale, nella parte in cui limita la platea delle madri lavoratrici beneficiarie.

7.- Con atti depositati, rispettivamente, il 16 e il 17 dicembre 2024, sono state presentate - e successivamente ammesse con decreto Presidenziale del 30 aprile 2025, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - le opinioni di due associazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori, l'Associazione professionale e sindacale (ANIEF) e l'Associazione Comma 2-Lavoro è dignità, che hanno sostenuto la fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Milano.

8.- Nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025, l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa delle parti hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 217 del 2024), il Tribunale di Milano, sezione lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non estende, alle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e a quelle con contratto di lavoro domestico, l'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, che siano madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del diciottesimo anno d'età del più piccolo e, per l'anno 2024, sempre a beneficio delle medesime lavoratrici che siano madri di due figli, sino al raggiungimento del decimo anno d'età di quello più piccolo.

Il rimettente ritiene che la disciplina censurata, nella parte in cui non include anche le lavoratrici madri con contratti a tempo determinato, violi gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE, comportando una discriminazione diretta.

Inoltre, la richiamata normativa realizzerebbe una discriminazione indiretta, correlata al profilo della nazionalità, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109/CE, all'art. 24 della direttiva 2004/58/CE, all'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/98/UE e all'art. 16, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2021/1883/UE.

Lo stesso tipo di discriminazione indiretta viene poi ravvisata anche con riguardo all'esclusione, dal perimetro applicativo dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023, delle lavoratrici madri con contratti di lavoro domestico; esclusione con riferimento alla quale viene lamentata una violazione degli artt. 3 e 31 Cost.

2.- Tanto l'Avvocatura generale dello Stato, quanto la difesa dell'INPS hanno sollevato eccezioni di inammissibilità.

2.1.- In particolare, l'INPS ha sostenuto che le questioni siano irrilevanti sotto due profili.

Le quattro lavoratrici ricorrenti nel giudizio *a quo* non avrebbero dimostrato di possedere i requisiti per usufruire, in ipotesi di accoglimento delle questioni, dell'esonero contributivo previsto dalle norme censurate.

Inoltre, nelle controversie concernenti l'indebito contributivo, il solo soggetto legittimato ad agire con la conditio indebiti sarebbe il datore di lavoro, in quanto tenuto al versamento anche della quota posta a carico del lavoratore. Pertanto, l'eventuale fondatezza delle questioni non consentirebbe al rimettente di accogliere le relative domande fatte valere dalle lavoratrici.

2.2.- Ambedue le eccezioni non sono fondate.

2.2.1.- Quanto alla prima, occorre rilevare che il giudice *a quo* ha illustrato, in termini non implausibili, le ragioni per le quali le quattro lavoratrici sarebbero in possesso dei requisiti per accedere all'esonero contributivo, ove l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina venisse da questa Corte esteso alle titolari di contratti a tempo determinato.

In ogni caso, nel processo principale, le azioni individuali delle lavoratrici madri si aggiungono a quelle collettive promosse dalle associazioni, il che è sufficiente a fondare la rilevanza delle questioni, dovendosi escludere che la Corte possa scindere *ratione personarum* la valutazione concernente tale aspetto, dichiarando inammissibili le questioni solo là dove riguardino alcuni dei ricorrenti (sentenza n. 44 del 2020).

2.2.2.- Per ragioni analoghe, correlate al cumulo delle domande avanzate nel giudizio principale, risulta non fondata anche la seconda eccezione.

Nel giudizio *a quo* sono state proposte, infatti, domande ulteriori rispetto alla mera conditio indebiti, con riferimento alle quali la legittimazione delle parti attrici non è stata contestata dall'ente previdenziale ed è stata implicitamente ammessa dal giudice rimettente.

Tanto appare sufficiente a giustificare la rilevanza delle questioni.

3.- Venendo alle eccezioni di rito sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, occorre esaminare, anzitutto, quella secondo cui l'intervento additivo richiesto a questa Corte rivestirebbe un carattere marcatamente manipolativo, che inciderebbe sulla sfera di discrezionalità riservata al legislatore, in quanto finalizzato a introdurre interventi correttivi in una disciplina che presenta spiccate peculiarità.

L'eccezione, non fondata nella sua radicalità, segnala tuttavia un nodo problematico connesso alla molteplicità degli interventi normativi susseguitisi nel tempo e che è necessario ricostruire, nei termini che seguono.

4.- In via preliminare, deve considerarsi che le norme oggetto delle odierne questioni, che dettano una disciplina operante nel triennio 2024-2026, sono state affiancate da una successiva normativa, avente una funzione integrativa, quanto al biennio 2025-2026, e una funzione di regolamentazione a regime, decorrente dall'anno 2027.

Va, al riguardo, precisato che simili interventi normativi non impongono la restituzione degli atti al rimettente.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, lo *ius superveniens* che incida solo parzialmente sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, lasciando sostanzialmente immutato il nucleo normativo oggetto di censura e non alterando i profili di illegittimità costituzionale prospettati dal rimettente, non impone la restituzione degli atti (*ex multis*, sentenze n. 215 del 2023, n. 30 del 2021 e n. 203 del 2016).

Nel caso in esame, le norme censurate non sono state modificate, ma solo affiancate, per le annualità successive, da ulteriori previsioni dettate a favore anche di una sola categoria di lavoratrici madri, quelle a tempo determinato, di cui le censure lamentano l'esclusione.

5.- Occorre ora ricostruire il complessivo quadro normativo.

5.1.- Venendo, dunque, alle norme censurate, la prima si rinviene nell'art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023, che, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, ha disposto un esonero totale e senza limiti di reddito, ma nel limite massimo annuo di tremila euro riparametrato su base mensile, dal pagamento della quota di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore a favore delle sole lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo.

Vi si aggiunge la previsione di cui al successivo comma 181 del medesimo art. 1, parimenti censurato, che ha riconosciuto «in via sperimentale», per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, un esonero totale e senza limiti di reddito sempre esclusivamente a beneficio delle lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di due figli, sino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo.

Va, peraltro, precisato, dal punto di vista dell'inquadramento sistematico, che l'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023 ha disposto, per il 2024, in ordine a tutti i rapporti di lavoro dipendente, non solo a tempo indeterminato ma anche a tempo determinato, con la sola eccezione di quelli di lavoro domestico, un generale esonero, di base, dei contributi previdenziali a carico del lavoratore di sei o sette punti percentuali, a seconda della retribuzione imponibile percepita dallo stesso, purché questa non superi determinate soglie.

Ai sensi della suddetta disposizione, infatti, «[i]n via eccezionale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, per i rapporti di lavoro dipendente, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero, senza effetti sul rateo di tredicesima, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 6 punti percentuali, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, al netto del rateo di tredicesima. L'esonero di cui al primo periodo è incrementato, senza effetti sul rateo di tredicesima, di un ulteriore punto percentuale, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.923 euro, al netto del rateo di tredicesima. Tenuto conto dell'eccezionalità della misura di cui al presente comma, resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche».

Va anche sottolineato che, come chiarito dalla circolare INPS n. 27 del 2024, «l'esonero di cui all'articolo 1, commi 180 e 181, della legge di Bilancio 2024, risulta strutturalmente alternativo all'esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (quota *I/V*) a carico del lavoratore previsto dall'articolo 1, comma 15, della medesima legge. [...] Laddove sussistano i presupposti legittimanti per l'applicazione di entrambe le misure, quindi, queste possono trovare sostanziale applicazione soltanto in via alternativa tra di loro».

La medesima circolare rileva, al riguardo, che, per le retribuzioni mensili pari a 2.692 euro, l'onere contributivo massimo che può essere sostenuto dalla lavoratrice, ipotizzando un'aliquota contributiva del 9,19 per cento, è pari a 247,39 euro. Il che significa che le lavoratrici, a tempo indeterminato o determinato, cui è applicabile l'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023 beneficiano, ipotizzando le medesime condizioni di aliquota e retribuzione, di un esonero contributivo, nella misura di circa 161 euro mensili.

5.2.- Nella pendenza del presente giudizio è stato poi introdotto l'art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024, che ha ridefinito in senso parzialmente estensivo l'esonero contributivo in favore delle lavoratrici madri, limitatamente agli anni 2025-2026, e ha previsto una disciplina a regime che decorre dal 2027.

Nello specifico, per il citato biennio, la platea delle beneficiarie è stata estesa a tutte le lavoratrici dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, nonché a quelle autonome, che percepiscano almeno una tra varie tipologie di redditi (da lavoro autonomo, d'impresa in contabilità ordinaria, d'impresa in contabilità semplificata o da partecipazione) e non abbiano optato per il regime forfettario.

Il nuovo esonero contributivo riconosciuto ha assunto tutt'altra portata rispetto a quella prevista dalle norme censurate, dal momento che è stato rapportato a un limite di reddito, evitando quindi di assumere effetto regressivo, come nel caso dell'esonero disposto per l'annualità 2024, che ha di fatto favorito le persone più abbienti, giacché quanto più



alta è stata la retribuzione, tanto più alto è stato l'esonero (sia pure nel limite massimo annuo di tremila euro, pari a 250 euro mensili).

Il nuovo esonero, che è contenuto entro il limite di spesa di 300 milioni di euro annui, per come novellamente disciplinato, è stato infatti riferito alle sole lavoratrici madri che abbiano una retribuzione o un reddito imponibile ai fini previdenziali di importo non superiore a 40.000 euro su base annua.

Infine, è un esonero parziale, fermo restando che la sua effettiva misura, le modalità di attribuzione e le procedure da rispettare, per tenere conto del limite di spesa, sono state rimesse a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 207 del 2024.

Con i citati limiti, il beneficio è stato attribuito alle richiamate categorie di lavoratrici, qualora siano madri di due o più figli, sino al mese in cui il più piccolo compie il decimo anno di età, relativamente agli anni 2025-2026, e, qualora siano madri di tre o più figli, sino al mese del compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, a decorrere dall'anno 2027.

5.3.- Di seguito, in data successiva alla stessa udienza di discussione, con l'art. 6 del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95 (Disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2025, n. 118, il quadro normativo è ulteriormente mutato.

L'articolo citato ha, infatti, modificato la legge n. 207 del 2024, eliminando dal comma 219 il riferimento all'anno 2025. Per tale annualità l'esonero contributivo ivi previsto è stato sostituito dall'attribuzione «alle lavoratrici madri dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, e alle lavoratrici madri autonome [...] con due figli e fino al mese del compimento del decimo anno da parte del secondo figlio [di] una somma, non imponibile ai fini fiscali e contributivi, pari a 40 euro mensili, per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell'attività di lavoro autonomo». La medesima somma di 40 euro mensili è stata poi riconosciuta alle lavoratrici rientranti nelle citate categorie che abbiano «più di due figli [...] fino al mese di compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo, per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell'attività di lavoro autonomo».

Entrambi i benefici restano subordinati alla sussistenza di una retribuzione o di un reddito imponibile ai fini previdenziali non superiore a 40.000 euro su base annua e sono condizionati alla presentazione di una domanda.

5.4.- In definitiva, guardando alle categorie di lavoratrici interessate dal presente giudizio, il quadro risultante dalla complessa successione degli interventi normativi può essere come di seguito compendiato.

Relativamente all'anno 2024, si è creato un doppio regime: da un lato, quello del parziale esonero contributivo, generalizzato per le lavoratrici sia a tempo determinato che indeterminato, di sei o sette punti per le retribuzioni che non superano, rispettivamente, i 2.692 e i 1.923 euro (art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023); dall'altro, alternativo però a quello ora menzionato, il regime dell'esonero totale per le sole lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, senza limiti di reddito e fino a 3.000 euro, qualora siano madri di due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 181, della legge n. 213 del 2023), e, qualora siano madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023).

Quanto all'anno 2025, le sole lavoratrici a tempo indeterminato hanno diritto all'esonero totale e senza limiti di reddito, se sono madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023). Viceversa, le lavoratrici a tempo determinato, che siano madri di due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 6, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2025, come convertito), nonché quelle con più di due figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 6, comma 2, secondo periodo, del medesimo decreto legge, come convertito), hanno diritto all'esonero per la somma di 40 euro mensili, purché abbiano un reddito non superiore a 40.000 euro annui e facciano richiesta del beneficio. Il medesimo trattamento trova applicazione anche alle lavoratrici a tempo indeterminato che abbiano due figli, sino al compimento del decimo anno di età del secondo figlio (art. 6, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto-legge, come convertito).

Ancora, per l'anno 2026, all'esonero totale e senza limiti di reddito previsto per le lavoratrici a tempo indeterminato con tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023), si affianca un esonero parziale, nella misura che sarà indicata da un emanando decreto interministeriale e sempre in presenza di un reddito non superiore a 40.000 euro annui, a favore delle lavoratrici a tempo determinato che abbiano due o più figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo. Il medesimo trattamento, sempre per l'anno 2026, spetta anche alle lavoratrici a tempo indeterminato che abbiano due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024).



A decorrere dall'anno 2027, il trattamento giuridico, quanto all'esonero contributivo delle lavoratrici con contratti di lavoro dipendente, viene uniformato (art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024).

Resta ferma l'esclusione delle lavoratrici madri titolari di contratti di lavoro domestico sia dai benefici previsti per il triennio 2024-2026, sia dalla disciplina a regime.

6.- Tutto ciò premesso, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost. sono inammissibili.

La tecnica della normazione temporanea e sperimentale ben può essere funzionale a verificare, in relazione alle risorse disponibili, la più adeguata configurazione del beneficio attribuibile, avendo riguardo alla sua entità e ai possibili criteri correlati alla *ratio* dell'istituto: ovverosia, il numero dei figli, la loro età, il reddito delle destinatarie del beneficio o altri.

Tuttavia, non può tacersi che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023 presentano - in un contesto di risorse limitate e rispetto al quadro sistematico - diverse criticità.

Non è oggettivamente chiara la loro *ratio*.

Esse introducono un esonero totale dalla contribuzione che favorisce le categorie più abbienti, data l'assenza di un limite di reddito o di retribuzione e considerata la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro, ma escludono del tutto la categoria delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato; queste ultime, tuttavia, non sono del tutto pretermesse, sul piano sistematico, in quanto comunque beneficiano, fino a una certa soglia di retribuzione, del generale, ma parziale, esonero contributivo di cui all'art. 1, comma 15 della stessa legge, senza però che venga in considerazione la circostanza del loro essere madri.

La sola categoria del tutto esclusa da ogni beneficio è quindi, in realtà, nell'ambito ora considerato, quella delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato la cui retribuzione imponibile mensile supera i 2.692 euro, dove, invece, quelle a tempo indeterminato che superano anch'esse tale importo, data l'alternatività tra l'esonero totale e quello parziale di cui di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023, non possono cumularli e usufruiscono solo del primo (pari al massimo a 250 euro mensili).

Tuttavia, in questo quadro complessivo sopra descritto, a questa Corte, nonostante le criticità rilevate, è impedito, nel limite dei suoi poteri, intervenire per estendere la platea delle destinatarie.

Viene peraltro in rilievo che il legislatore si è gradualmente corretto, fino a giungere alla sostanziale parificazione delle fattispecie delle lavoratrici a tempo determinato e indeterminato. Dato normativo, questo, di sicura rilevanza, coerentemente con quanto statuito nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 75 del 2025, n. 262 del 2020 e n. 187 del 2016.

Per le ragioni esposte, le questioni concernenti l'omessa considerazione - nelle norme censurate - delle lavoratrici madri titolari di contratti a tempo determinato sono inammissibili, a fronte di quella maggiore discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore nell'ambito di un percorso sperimentale transitorio e caratterizzato da gradualità correzioni, fermo restando che non ogni siffatto intervento legislativo può però, per ciò solo, essere considerato costituzionalmente non illegittimo (sentenza n. 111 del 2024).

7.- Parimenti inammissibili sono anche le censure sollevate, sempre in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, con riguardo all'esclusione dalle norme censurate delle lavoratrici domestiche madri di due o più figli; esclusione rimasta tal quale anche nel sopravvenuto quadro normativo.

I contributi dovuti all'INPS dalle lavoratrici titolari di contratti di lavoro domestico si collocano, infatti, nell'ambito di una disciplina speciale che presenta profili di peculiarità, nel calcolo, rispetto a quella concernente le altre lavoratrici dipendenti; peculiarità correlate primariamente alla natura non imprenditoriale dei datori di lavoro. In particolare, i contributi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (quota *IVS*) complessivamente dovuti (dal datore di lavoro e dalla lavoratrice domestica) sono inferiori a quelli che devono essere corrisposti nel caso degli altri rapporti di lavoro dipendente.

Il carattere speciale del trattamento previdenziale previsto per i rapporti di lavoro domestico induce, dunque, a escludere la possibilità per questa Corte di procedere a un'uniformazione della disciplina a quella prevista per gli altri contratti di lavoro dipendente.

8- Le declaratorie di inammissibilità che precedono, tuttavia, non esimono questa Corte dal sollecitare il legislatore a dare coerenza sistematica dell'intero disegno nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri, in un Paese in cui il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa, identificando interventi strutturali che abbiano capacità di sostenere appieno la maternità.

9- Per le ragioni esposte, tutte le censure sollevate in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost. sono inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato (Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, sia all'art. 11, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, sia all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, sia all'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, sia, infine, all'art. 16, paragrafo 1, lettera a), della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250159

N. 160

Sentenza 24 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Beni culturali - Tutela - Procedimento semplificato di esportazione (c.d. esportazione “su dichiarazione”) - Asserita possibilità dell'ufficio di esportazione competente di dare avvio al procedimento per la dichiarazione di interesse culturale solo nel caso in cui l'oggetto rientri tra le cose che presentano un interesse culturale eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio della Nazione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di tutela del patrimonio culturale e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Ministero della cultura e M. L. srl, con ordinanza del 17 gennaio 2025, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di M. L. srl;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Alfonso Celotto per M. L. srl;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

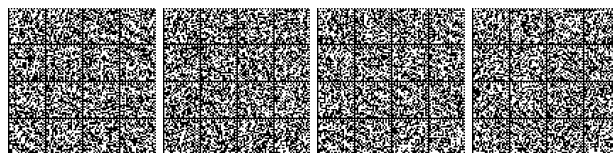
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2025, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2025, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), nella parte in cui «consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di [un']opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale [...] solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-*bis*) [...] e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004».

1.1.- L'art. 65, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004 disciplina il procedimento per l'uscita dal territorio della Repubblica dei beni “di rilievo culturale” esclusi (art. 65, comma 4) dalla necessità della previa autorizzazione al trasferimento (art. 65, comma 3), richiedendo piuttosto a tal fine la presentazione all'ufficio di esportazione di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio. A tale regime di esportazione semplificata soggiacciono gli oggetti d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (art. 65, comma 4, lettera a, che richiama l'art. 11, comma 1, lettera d) nonché le cose - come quella oggetto di controversia nel giudizio *a quo* - che siano «opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500 [...]» (art. 65, comma 4, lettera b, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Nella parte censurata, la disposizione prevede che «[i]l competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-*bis*), avvia il procedimento [per la dichiarazione dell'interesse culturale], che si conclude entro sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione».

A sua volta, il richiamato art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004 dispone che, tra gli altri, sono beni culturali - quando sia intervenuta la «[d]ichiarazione dell'interesse culturale» prevista dall'art. 13 dello stesso



decreto - «le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione».

1.2.- Il giudice amministrativo è chiamato a decidere dell'appello proposto dal Ministero della cultura avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda quater, 15 dicembre 2023, n. 19029), con la quale era stata accolta l'impugnazione da parte della società proprietaria di una miniatura del XVI secolo raffigurante una Madonna con bambino («Madonna dei fusi»): 1) dell'atto con il quale l'ufficio esportazione aveva dato avvio al procedimento di dichiarazione d'interesse culturale; 2) del provvedimento del 4 gennaio 2022 del Segretariato regionale per la Liguria del Ministero della cultura di dichiarazione dell'interesse culturale del dipinto in quanto di interesse culturale particolarmente importante ex art. 10, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004; 3) dell'art. 7, comma 3, del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 17 maggio 2018, n. 246 (Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali), delle cui prescrizioni procedurali i suddetti atti avevano fatto applicazione.

L'opera era stata acquistata ad un'asta al prezzo di euro 9.000 e, al fine del suo trasferimento all'estero la società aveva presentato all'ufficio di esportazione territorialmente competente la dichiarazione prevista dall'art. 65, comma 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004 e non la richiesta della previa autorizzazione in quanto da essa sottratta, ai sensi del precedente comma 4, lettera b), dell'art. 65 perché «opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risal[e] ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500».

Il dicastero appellante aveva lamentato l'erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui, in accoglimento del primo motivo di ricorso, aveva ritenuto illegittima la disposizione di rango secondario laddove consente, in sede di esportazione dei beni culturali di valore inferiore a euro 13.500, l'adozione della dichiarazione di interesse culturale non solo nel caso - espressamente previsto dalla disposizione codicistica - dell'art. 10, comma 3, lettera d-bis), vale a dire delle «cose mobili di “interesse eccezionale”», ma anche, in via aggiuntiva rispetto alla norma primaria, «nelle altre ipotesi previste dal citato art. 10, co[mma] 3», compresa quella «di cui alla lett[era] a), relativa alle cose mobili di “interesse particolarmente importante”».

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma di dover fare necessaria applicazione nello scrutinio dell'appello dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto esso ha costituito il parametro di legittimità che il TAR Lazio ha ritenuto essere violato dall'art. 7, comma 3, del d.m. n. 246 del 2018 conseguentemente annullato. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale condurrebbe a elidere il riscontrato contrasto tra la norma primaria e la norma secondaria e, dunque, a respingere - in riforma della sentenza di primo grado - la domanda di annullamento del regolamento. Ciò «salva la necessità dello scrutinio, nella prosecuzione del giudizio, dell'ulteriore profilo di doglianza dell'unico motivo di appello e dei motivi riproposti» dalla parte appellata ai sensi dell'art. 101, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

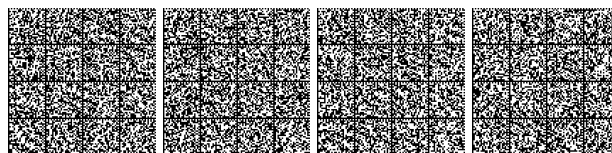
1.4.- Il giudice *a quo* antepone all'illustrazione delle censure l'inquadramento normativo in cui si colloca la norma censurata e, dunque, la disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 in ordine all'«[u]scita definitiva» dal territorio della Nazione «dei beni che rivestono (ovvero possono rivestire) interesse culturale».

In proposito il Consiglio di Stato rammenta che, secondo la lettera della disposizione codicistica, deve distinguersi nell'ambito dei beni che «rivestono [o possono rivestire] interesse culturale»:

- una categoria di beni mobili di cui è sempre vietata l'uscita definitiva (art. 65, commi 1 e 2), tra i quali sono ricompresi i beni per cui è intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale (di cui al combinato disposto degli artt. 10, comma 3, e 13);

- i beni per i quali non sia intervenuto tale provvedimento dichiarativo, ma per i quali il trasferimento all'estero è condizionato all'ottenimento di una autorizzazione preventiva (art. 65, comma 3). Sono soggetti a questo regime, in particolare, le «cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500»;

- ancora, i beni non vincolati che - a seguito delle modifiche apportate dalla novella di cui alla legge n. 124 del 2017 - possono essere esportati secondo un regime semplificato che prevede la presentazione da parte dell'interessato di «dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione» (art. 65, comma 4-bis). Tale semplificazione è prevista, tra l'altro, per le «cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'Allegato A, lettera B, numero 1» (art. 65, comma 4, lettera b).



Il rimettente si sofferma sul regime di esportazione “su dichiarazione dell’interessato” nel cui ambito applicativo rientra l’opera oggetto del giudizio principale, sottolineando anzitutto che si tratta di un procedimento marcatamente semplificato e non un settore liberalizzato.

In particolare, l’amministrazione avrebbe poteri di controllo sulla dichiarazione resa dall’interessato sullo status giuridico dell’opera che si sostanzierebbero non solo nella verifica della veridicità di quanto dichiarato, ma anche, e soprattutto, nell’apprezzamento dell’eventuale interesse culturale della res.

In sede di tale secondo riscontro, il censurato art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 - con la dizione «[i]l competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all’articolo 10, comma 3, lettera d-*bis*), avvia il procedimento [per la dichiarazione dell’interesse culturale]» -, secondo il Consiglio di Stato, consentirebbe all’ufficio di esportazione di avviare il procedimento di dichiarazione di interesse culturale dell’oggetto solo nel caso in cui esso ricada nella categoria di «cose» di cui all’art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, dunque, se ricompreso tra quelle «a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l’integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione». Al contrario, l’ufficio di esportazione non potrebbe avviare il procedimento per imprimere il vincolo culturale se la «cosa» rientri tra le ulteriori tipologie elencate nell’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

1.5.- Alla luce della effettuata ricostruzione normativa, il giudice *a quo* assume che la suddetta preclusione - nell’ambito del regime semplificato di esportazione - all’avvio del procedimento di dichiarazione culturale nelle ipotesi contemplate dall’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, diverse da quelle della fattispecie di cui alla lettera d-*bis*), contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali.

In particolare, la norma censurata darebbe luogo a «un regime illogico», produttivo di un’irragionevole disparità di trattamento, e lesivo della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, prevista dall’art. 9, secondo comma, Cost. nonché del principio del buon andamento, cui l’art. 97, secondo comma, Cost., sottopone l’amministrazione.

1.5.1.- Anzitutto, la limitazione al potere dell’amministrazione di imprimere il vincolo culturale - nell’ambito del procedimento semplificato di esportazione - nella sola ipotesi di cui all’art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004, e non anche nelle ulteriori altre ipotesi dell’art. 10, comma 3, darebbe luogo a un irragionevole regime differenziato.

Infatti, nella disciplina del codice dei beni culturali concernente la dichiarazione di interesse culturale e il divieto di esportazione non vi sarebbe distinzione tra le varie categorie di cose elencate dall’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004: da un lato, ai sensi dell’art. 13, comma 1, il provvedimento di apposizione del vincolo può avere ad oggetto tutte quelle fattispecie e, dall’altro, l’art. 65, comma 1, vieta l’esportazione di tutte le cose, una volta dichiarate beni culturali. Dunque, tali disposizioni opererebbero un richiamo onnicomprensivo all’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 senza enucleare - al contrario della norma censurata - un regime differenziato per i beni mobili di cui all’art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), rispetto alle altre tipologie di beni di interesse culturale.

1.5.2.- Conseguentemente, la preclusione alla dichiarabilità dell’interesse culturale nei casi di cui all’art. 10, comma 3, diversi da quello della lettera d-*bis*), nell’ambito del procedimento semplificato di esportazione, consentirebbe l’uscita di opere d’arte dal territorio della Repubblica con detrimento dell’integrità del patrimonio storico-artistico.

1.5.3.- Soprattutto, secondo il giudice *a quo*, sarebbe priva di ragione la scelta di subordinare a diverso regime di tutela la medesima cosa - quella di interesse culturale, risalente a oltre settant’anni e di valore inferiore a euro 13.500 - a seconda delle evenienze di fatto date dall’avvio o meno del procedimento semplificato per l’esportazione di cui all’art. 65, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Infatti, la stessa res, al di fuori di quel procedimento, potrebbe essere soggetta alla dichiarazione vincolistica se annoverata in qualunque delle fattispecie elencate dall’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, mentre, se ne sia stata presentata la dichiarazione per l’esportazione, potrebbe essere vincolata solo se qualificata come cosa di cui all’art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004.

In tal modo, dunque, il regime di tutela della cosa dipenderebbe dall’iniziativa dell’interessato.

Inoltre, in questo specifico caso, la riforma della legge n. 124 del 2017, travalicando la sua finalità di semplificazione procedimentale (esplicitata nei lavori preparatori), diverrebbe «strumento di parziale liberalizzazione del settore» a detrimento del primario bene costituzionale della integrità del patrimonio culturale.

1.5.4.- In ultimo, sarebbe vulnerato il principio di buon andamento dell’amministrazione «inteso dalla giurisprudenza costituzionale come parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell’attività amministrativa [...]».

1.6.- Il Consiglio di Stato per rimediare al denunciato vulnus chiede a questa Corte di caducare l’inciso «lettera d-*bis*» presente nell’art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004.



1.7.- Il giudice *a quo* esclude, infine, la sussistenza di margini per l'esperimento di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Infatti, sarebbe insuperabile il tenore letterale dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 che rinvia espressamente alla sola fattispecie di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004 e non anche alle altre ipotesi contemplate dal medesimo comma 3.

Il giudice amministrativo rimettente in proposito si premura di superare la possibilità di una lettura della disposizione, come espressiva di una norma sulla sola competenza, che, in «deroga[...] al disposto del comma 6, secondo periodo, dell'art. 14 (ad avviso del quale «Per le cose di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-*bis*), la dichiarazione è adottata dal competente organo centrale del Ministero»)», assegnerebbe all'ufficio di esportazione il compito di dar «avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale», secondo quanto ipotizzato dallo stesso Consiglio di Stato nella fase cautelare del giudizio.

L'ordinanza di remissione sottolinea, piuttosto, che tale interpretazione si scontrerebbe, da un lato, con la lettera dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 in quanto «l'intrapresa del procedimento ex art. 14 risulta strettamente agganciata («qualora reputi che le cose possano rientrare ...») alla sussistenza dell'ipotesi di eccezionale interesse ex art. 10, comma 3, lettera d-*bis*) e, dall'altro, con la circostanza che l'individuazione dell'«ufficio esportazione» come competente è, altresì, accompagnata dalla previsione di uno specifico termine procedimentale («sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione») con finalità acceleratoria rispetto a quello generale», che piuttosto lo stabilisce in centoventi giorni (art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 e art. 1, comma 2, in combinato disposto con il numero 1 dell'Allegato 1 al d.P.C.m. 18 novembre 2010, n. 231, recante «Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata superiore a novanta giorni»).

Tale differente esegesi sarebbe, infatti, a sua volta irragionevole in quanto assoggetterebbe «la più delicata tra le fattispecie» annoverate dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 - quella, di cui alla lettera d-*bis*) - a una disciplina speciale che comprime i tempi d'azione dell'amministrazione, rispetto a quella generale.

2.- Si è costituita in giudizio la società proprietaria dell'opera, chiedendo, in prima battuta, che questa Corte disponga il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per accertare la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 o che restituisca gli atti al Consiglio di Stato affinché questo valuti se sollevare la medesima questione pregiudiziale alla CGUE.

In seconda battuta, la parte ha domandato la declaratoria di inammissibilità e, nel merito, di non fondatezza delle sollevate questioni.

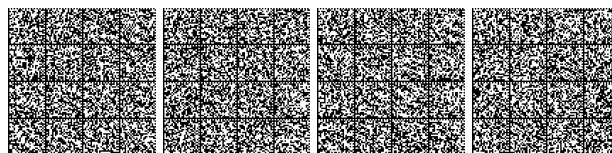
2.1.- La parte, dopo avere illustrato gli accadimenti fattuali e processuali della vicenda, ha anzitutto ritenuto di ostacolo alla pronuncia di illegittimità costituzionale richiesta dal giudice *a quo* il contrasto della disciplina nazionale sulla circolazione dei beni culturali prevista «all'art. 65» del d.lgs. n. 42 del 2004 con il principio del libero scambio delle merci sancito dagli artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salve le deroghe espresse dal successivo art. 36.

La difesa in proposito premette di avere sollecitato il Consiglio di Stato rimettente, e prima ancora il TAR, allo stesso rinvio pregiudiziale, ma di non avere ricevuto risposta e di volerla, pertanto, reiterare a questa Corte.

In particolare, l'atto difensivo contesta la soglia eccessivamente bassa fissata dal legislatore italiano in euro 13.500 - inferiore di circa 20 volte a quella posta dalla Francia e circa 10 volte a quella fissata dalla Germania - per individuare i beni trasferibili all'estero su preventiva autorizzazione della p.a.

Argomenta a sostegno dell'istanza: 1) che i «beni culturali» devono essere equiparati alle «merci»; 2) che i limiti alla loro circolazione devono essere giustificati dalla presenza di interessi nazionali ritenuti eccezionalmente meritevoli di tutela, i quali nel settore del mercato dell'arte si sostanzierebbero in motivi di protezione del patrimonio culturale nazionale; 3) che tale «eccezione culturale», affinché non sia elusiva della regola del libero commercio da parte degli Stati membri, deve essere interpretata secondo i principi di proporzionalità, necessità e non discriminazione; 4) che i limiti posti dall'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 all'uscita definitiva dei beni culturali dal territorio italiano concretizzano una barriera alla libera circolazione dei beni culturali, non giustificata.

Osservando, tuttavia, che il dubbio di compatibilità euro-unitaria riguarda un profilo diverso dal dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal rimettente a questa Corte, chiede in via subordinata di voler disporre la restituzione degli atti al Consiglio di Stato affinché sia quest'ultimo a valutare primariamente di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.



2.2.- Ancora in via preliminare, la società ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative alla violazione degli artt. 97, secondo comma, e 9, primo comma, Cost., ai sensi del quale «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura [...]».

L'ordinanza di rimessione non offrirebbe, infatti, alcun argomento per spiegare le ragioni del contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

2.3.- Nel merito, la parte ha sostenuto la non fondatezza di tutte le censure.

2.3.1.- In primo luogo, la società ha dedotto che la norma censurata non darebbe luogo ad alcuna lesione del principio di buon andamento che, per contro, sarebbe compromesso - in termini di dispendio delle risorse - dalla previsione di gravosi controlli anche sui beni privi di reale importanza per il patrimonio culturale.

Piuttosto, nel senso dell'alleggerimento del lavoro della macchina amministrativa, avrebbe propriamente operato la riforma di cui alla legge n. 124 del 2017 che, da un lato, avrebbe dato luogo a una piccola liberalizzazione della circolazione dei beni di valore artistico e, dall'altro lato, avrebbe attuato la semplificazione dei procedimenti amministrativi necessari per l'esportazione, sostituendo alla autorizzazione preventiva dell'amministrazione culturale la dichiarazione dell'interessato, salvo la verifica successiva della stessa pubblica amministrazione con possibile avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale se eccezionale.

2.3.2.- In secondo luogo, la parte ha resistito alla censura di violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

Non vi sarebbe, anzitutto, alcuna lesione del principio di ragionevolezza.

Il legislatore, secondo una precisa scelta discrezionale e in maniera non irragionevole, con le modifiche apportate all'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 dalla predetta riforma del 2017, avrebbe inciso sulla circolazione dei beni di valore inferiore a euro 13.500 e, dunque, di valore pecuniario esiguo, con una attenuazione dell'approccio protezionistico a vantaggio del loro sfruttamento anche economico. Il regime differenziato integrerebbe, quindi, un ragionevole equilibrio tra la tutela del patrimonio culturale (art. 9 Cost.) e la tutela della proprietà privata (art. 42 Cost.).

Ragionare diversamente, e dunque consentire l'ampliamento dei casi in cui può essere avviato il procedimento di apposizione del vincolo, tramite l'intervento auspicato dal rimettente, darebbe luogo allo «svuota[mento] di contenuto» della riforma del 2017.

Inoltre, non sarebbe neppure ravvisabile una disparità di trattamento.

Infatti, ben potrebbe la legge apprestare diversi regimi di tutela per diverse categorie di beni e/o in base a diverse circostanze, come avviene in relazione alla loro vetustà nella disciplina di apposizione del vincolo culturale e come avverrebbe, nella specie, con la distinzione nel regime di circolazione dei beni artistici a seconda della «soglia economica».

Il regime differenziato a seconda del valore economico sarebbe giustificato, considerati «la *ratio* delle disposizioni censurate, le finalità perseguite dal legislatore e il più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano».

Di converso, consentire all'ufficio esportazione di avviare la dichiarazione di interesse culturale in ogni ipotesi, significherebbe parificare irragionevolmente il procedimento di circolazione per i beni «sopra [s]oglia» e «sotto [s]oglia».

2.3.3.- In terzo luogo, la società assume la non fondatezza della violazione dell'interesse alla tutela del patrimonio storico e artistico: questo non subirebbe alcun pregiudizio, attesa la riconosciuta facoltà per l'amministrazione di imporre il vincolo al riscontro dell'eccezionale interesse culturale dell'opera.

La preclusione della declaratoria vincolistica nel caso di interesse culturale «particolarmente importante» - ripete la difesa - risponderebbe ad una precisa scelta discrezionale del Parlamento conforme a Costituzione tesa ad attuare una «moderata liberalizzazione».

Di contro, l'accoglimento delle questioni restituirebbe all'amministrazione gli stessi poteri riservati ai beni di valore superiore a euro 13.500, sconfessando la scelta legislativa della riforma del 2017.

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

4.- In vista dell'udienza pubblica, M. L. srl ha depositato memoria illustrativa in cui ha ribadito e approfondito le proprie difese.

La parte, a integrazione di quanto dedotto nell'atto di costituzione: *a)* ha affermato che il mancato intervento del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe giustificato non già dalla sua intenzione di non avversare la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma, originata da un meditato percorso di riforma a favore della semplificazione internazionale, ma dalla circostanza che dall'accoglimento delle questioni sollevate deriverebbe il rigetto dell'appello promosso dal Ministero della cultura dinanzi al Consiglio di Stato rimettente; *b)* ha dedotto che differente sarebbe il presupposto della disciplina della tutela dei beni presenti nel territorio nazionale (artt. 10 e 13 del d.lgs. n. 42 del 2004) da quello relativo alla circolazione internazionale, improntato - a suo dire - alla considerazione di tali beni come



«merci». In tale ottica sarebbe ragionevole la scelta legislativa di circoscrivere il riscontro dell'interesse culturale di tipo eccezionale per i beni di scarso valore economico; c) ha, infine, assunto che le previsioni di cui all'art. 65, commi da 1 a 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 non potrebbero essere assunte a *tertium comparationis* in quanto avente portata derogatoria rispetto al principio generale della libera circolazione dei beni dei privati.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 12 del 2025), solleva, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004, come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge n. 124 del 2017, nella parte in cui consentirebbe all'ufficio di esportazione, cui sia presentata una dichiarazione per il trasferimento all'estero di un'opera d'arte, di dare avvio al procedimento per l'apposizione del vincolo culturale nel solo caso in cui essa rientri nella tipologia delle «cose [...] che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e completezza del patrimonio culturale della Nazione» (art. 10, comma 3, lettera d-*bis*) e non anche se rientri nelle altre tipologie di cose elencate dal medesimo art. 10, comma, 3.

1.1.- La disposizione censurata si inserisce nell'ambito della disciplina del cosiddetto procedimento semplificato di esportazione, dettata dall'art. 65, commi 4 e 4-*bis* del d.lgs. n. 42 del 2004, che permette il trasferimento all'estero di alcune categorie di «cose» «di rilievo culturale», sulla base della presentazione di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio da parte dell'interessato, anziché sulla base della previa autorizzazione dell'amministrazione (art. 65, comma 3; autorizzazione costituita dall'«attestato di libera circolazione» di cui al successivo art. 68). Gli oggetti «esportabili su dichiarazione dell'interessato» sono gli oggetti d'arte di autore vivente o realizzati da meno di settanta anni (art. 65, comma 4, lettera a, che rinvia all'art. 11, comma 1, lettera d) e quelli - come la miniatura del '600 oggetto di controversia nel giudizio *a quo* - che siano «opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500» (art. 65, comma 4, lettera b).

In tale contesto normativo, il secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 65 prevede che «[i]l competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-*bis*), avvia il procedimento [per la dichiarazione dell'interesse culturale di cui agli artt. 13 e 14], che si conclude entro sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione».

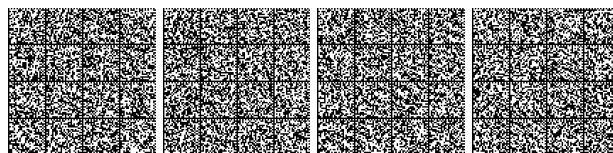
Il rimettente ricava da tale disposizione una norma di limitazione al potere dell'amministrazione di apporre il vincolo culturale (il potere di emettere la «[d]ichiarazione dell'interesse culturale», ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004) in sede di esportazione: nel solo ambito del relativo procedimento semplificato, l'oggetto potrebbe essere vincolato esclusivamente se annoverabile nella categoria prevista dalla lettera d-*bis*) dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 («le cose [...] che presentano un interesse [culturale] eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione») e non anche ove ricadente nelle altre categorie contemplate dalle ulteriori lettere (a, b, c, d, ed e) dello stesso art. 10, comma 3. Ciò sebbene l'art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel disciplinare in via generale il potere di «[d]ichiarazione dell'interesse culturale», faccia un richiamo onnicomprensivo a tutte le fattispecie elencate nell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

1.2.- Secondo tale esegesi, la «Madonna dei fusi», oggetto di controversia nel giudizio *a quo*, sarebbe stata dichiarata bene culturale - in esito al procedimento di esportazione semplificata - illegittimamente, proprio perché qualificata come opera di «interesse artistico [...] particolarmente importante» di cui all'art. 10, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, e quindi al di fuori dell'unico caso in cui l'apposizione del vincolo sarebbe consentita dal secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 65 (quale opera con interesse culturale eccezionale nei termini di all'art. 10, comma 3, lettera d-*bis*).

1.3.- Il rimettente lamenta il contrasto della norma così ricavata con i principi di ragionevolezza, di tutela del patrimonio culturale, della parità di trattamento e del buon andamento, come meglio precisato nel Ritenuto in fatto.

2.- L'esame di ogni profilo preliminare e di merito del presente giudizio richiede la definizione del *thema decidendum*.

Benché il Consiglio di Stato censuri, in termini generali, il secondo periodo dell'art. 65, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004, la lettura della complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione (tra le tante, sentenze n. 36 del 2025, n. 50 del 2024 e n. 164 del 2023) conduce a una duplice perimetrazione dell'oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale.



Da un lato, le doglianze sono rivolte a questa disposizione non in relazione a tutti i casi a cui è riferita (e dunque a tutte le cose di cui alle lettere a e b del comma 4), ma in relazione alla sola fattispecie corrispondente al comma 4, lettera b), vale a dire le opere di autore non più vivente, realizzate da oltre settanta anni e di valore inferiore a euro 13.500, perché a questa categoria è riconducibile l'opera in controversia nel giudizio *a quo*.

Dall'altro lato, le censure non riguardano anche l'ultima parte dello stesso secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004, quella che, per il procedimento di dichiarazione di interesse culturale di eccezionale importanza di cui alla lettera d-bis), originato nel procedimento di esportazione semplificata, stabilisce un apposito termine finale, fissato in sessanta giorni, in deroga a quello generale di centoventi giorni previsto per l'apposizione del vincolo culturale (art. 1, comma 2, del d.P.C.m. n. 231 del 2010 in combinato disposto con il numero 1 del suo Allegato 1).

3.- Tanto chiarito, in via preliminare, deve essere, anzitutto, esaminata l'istanza della società M. L. srl di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per accertare la compatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui, individuando una soglia ritenuta eccessivamente bassa (euro 13.500) per distinguere tra gli oggetti d'arte esportabili previa autorizzazione dell'amministrazione e quelli esportabili "su dichiarazione dell'interessato", arrecherebbe una ingiustificata restrizione al regime di circolazione dei beni culturali.

L'istanza deve essere respinta.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato non attengono all'ambito di applicabilità del regime di esportazione semplificato (art. 65, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004) - in cui è pacifico che ricada l'opera della società, del valore di euro 9.000 -, ma concernono piuttosto i limiti alla dichiarabilità dell'interesse culturale di un oggetto d'arte, ai sensi degli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, una volta avviato il procedimento semplificato di esportazione. Dunque, l'interrogativo che si solleva di sottoporre al giudice dell'Unione non è pregiudiziale alla decisione della questione di legittimità costituzionale che questa Corte è chiamata a decidere (si vedano, tra le altre, sentenze n. 218 del 2021, n. 239 del 2018 e n. 110 del 2015).

D'altronde, la stessa parte ammette che la questione interpretativa del diritto unionale «[tratta] di un profilo diverso da quello rilevato dal Consiglio di Stato».

3.1.- Parimenti, va rigettata la domanda subordinata di restituzione degli atti al rimettente affinché questi valuti se sollevare la suddetta questione pregiudiziale alla CGUE.

Invero, il Consiglio di Stato ha già implicitamente ritenuto ininfluenza, ai fini della sua decisione, la medesima questione euro-unitaria sollecitata dalla parte anche nel giudizio *a quo*.

4.- Ancora in via preliminare, la società proprietaria dell'opera ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate relative alla violazione degli artt. 9, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

L'eccezione è fondata.

Le censure sono prive di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali il secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 contrasterebbe con i due parametri costituzionali evocati.

In particolare, quanto alla lesione del buon andamento, il giudice *a quo* richiama la definizione del principio data da alcune pronunce di questa Corte, ma non si preoccupa di esporre gli argomenti per i quali la norma censurata ne sarebbe effettivamente lesiva.

Quanto alla violazione del compito della Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura (art. 9, primo comma, Cost.), non vi è esposizione delle ragioni della sua violazione, al contrario di quanto l'ordinanza di rimessione faccia in relazione al principio di tutela del patrimonio culturale (art. 9, secondo comma, Cost.).

Dal che consegue l'inammissibilità di tali questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2025, n. 112 del 2024, n. 198 e n. 108 del 2023).

5.- L'esame del merito delle ulteriori questioni sollevate (per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 9, secondo comma, Cost.) richiede una breve ricostruzione del quadro normativo relativo alla selezione dei beni culturali "per dichiarazione", con specifico riguardo alla categoria di cose di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-bis), del d.lgs. n. 42 del 2004, cui il censurato art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, si riferisce.

5.1.- In particolare, l'analisi del complesso intreccio di disposizioni che connotano l'individuazione dei beni culturali (per legge, art. 3 per "presunzione di legge, salvo l'esito dell'eventuale procedimento di verifica dell'interesse culturale" e per provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, secondo quanto previsto dagli artt. 2, comma 2, 10, 11, 12 e 13 del d.lgs. n. 42 del 2004) va perimetrata a quelle - di rilievo per la presente decisione - che riguardano l'attrazione nel patrimonio storico-artistico "per dichiarazione" e, tra queste, a quelle che concernono le sole cose



mobili (le uniche esportabili), di interesse artistico (i cosiddetti oggetti d'arte) e di tipo individuale: vengono così in rilievo tre distinte fattispecie normative, enunciate dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, alle lettere *a*), *d*) e *d-bis*).

Anzitutto, il vincolo culturale può essere impresso: 1) alle cose che presentano un «interesse artistico [...] particolarmente importante» (art. 10, comma 3, lettera *a*), e, dunque, a «beni con interesse culturale intrinseco». La qualifica come beni culturali per questa tipologia di cose è, però, preclusa per gli oggetti di autore vivente o «recenti» (vale a dire realizzati da meno di settanta anni) per la precisa scelta legislativa di lasciare libera da limiti la produzione e la commercializzazione delle opere di artisti in vita o il mercato di opere di artisti deceduti, ma di recente esecuzione, di cui è prematura la valutazione artistica (art. 10, comma 5, prima parte); 2) alle cose che rivestono un «interesse particolarmente importante» non di «tipo intrinseco», ma «a causa del loro riferimento con la storia [della cultura]» ovvero perché sono «testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose» (art. 10, comma 3, lettera *d*). Tali «beni culturali per relazione o testimonianza identitaria» possono essere attratti al patrimonio storico-artistico a prescindere dall'epoca di esecuzione.

Inoltre, per effetto delle modifiche apportate al codice dall'art. 1, comma 175, lettera *a*), numero 1), della legge n. 124 del 2017, il potere di dichiarare l'interesse culturale ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato esteso all'ulteriore tipologia delle cose «che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione» (art. 10, comma 3, lettera *d-bis*). Si tratta, dunque di oggetti, che non presentano un interesse culturale di tipo intrinseco o «autoevidente» (in ragione, ad esempio, della recente esecuzione, del valore esiguo, della serialità o perché di autore straniero), ma che lo hanno in relazione «al tutto».

In questa categoria, denominabile dei «beni di completamento», l'attrazione al patrimonio culturale è, invece, a sua volta esclusa per gli oggetti di autore vivente e per quelli di «arte contemporanea», e cioè realizzati da meno di cinquanta anni (art. 10, comma 5, seconda parte).

La delineazione degli aspetti sostanziali e procedurali di tale fattispecie - su cui il rimettente non si è soffermato - risulta essenziale per l'esatta interpretazione della disposizione censurata in quanto, come si è detto, ne costituisce il precipuo oggetto.

5.1.1.- La portata dell'addizione della lettera *d-bis*), nel suo aspetto sostanziale, si coglie in correlazione con un altro profilo della riforma del 2017.

In particolare, l'art. 1, comma 175, lettera *a*), numero 2), e lettera *b*), della legge n. 124 del 2017 ha posto in essere un limitato intervento di liberalizzazione di una parte delle cose di «interesse culturale intrinseco», attuato tramite l'innalzamento della «soglia di vetustà», da quella precedente individuata in cinquanta anni, agli attuali settanta anni (artt. 10, comma 3, lettera *a*, e 11, comma 1, lettera *d*).

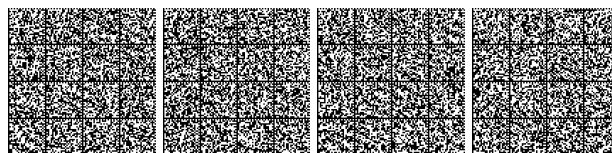
Ma se, per un verso, così facendo, la legge n. 124 del 2017 ha voluto esonerare dal regime di tutela le opere «recenti», e dunque limitare il potere di dichiarare l'interesse culturale intrinseco, per altro verso, e correlativamente, ha voluto recuperare l'attrazione al patrimonio culturale di alcune di queste opere nell'estremo caso in cui ricorra l'eccezionale interesse «estrinseco» previsto dalla contestualmente introdotta lettera *d-bis*) per i beni realizzati da almeno cinquanta anni (e sempre salvo l'interesse relazionale di cui alla non riformata lettera *d*, che prescinde dall'epoca di realizzazione).

Dunque - come è confermato anche dalle preoccupazioni espresse nei lavori preparatori della legge n. 124 del 2017 - la liberalizzazione in parola è stata attenuata, e in un certo senso compensata, proprio dalla introduzione della fattispecie di cui all'art. 10, comma 3, lettera *d-bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004, che consente l'apponibilità del vincolo alle opere d'arte con interesse (culturale) «di completamento» di grado eccezionale e pur se realizzate da meno di settanta anni, ma da più di cinquanta anni (art. 10, comma 5, seconda parte, del d.lgs. n. 42 del 2004).

In altre parole, come rilevato anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 dicembre 2023, n. 11204 e 30 agosto 2023, n. 8074), l'inserimento della fattispecie in parola ad opera della novella funge da «norma di salvaguardia» per l'integrità del patrimonio storico-artistico.

5.1.2.- La peculiarità della categoria dei «beni culturali di completamento» ha, inoltre, indotto il legislatore a stabilire una speciale competenza ad adottare il provvedimento finale di apposizione del vincolo.

In deroga alla generale attribuzione del potere in parola ad uffici periferici del Ministero della cultura - attualmente individuati nelle commissioni regionali per il patrimonio culturale (in virtù del combinato disposto dell'art. 14, comma 6, primo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 e dell'art. 21, comma 3, lettera *b*, del d.P.C.m. 15 marzo 2024, n. 57, recante «Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance») -, esso è attribuito al «competente organo centrale»



del Ministero (art. 14, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004), che, secondo la attuale ripartizione delle funzioni ministeriali da parte del suddetto regolamento organizzativo, è la direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio (art. 13, comma 2, lettera v, del d.P.C.m. n. 57 del 2024).

La *ratio* di questa ascensione di competenza si spiega con la natura e la logica della valutazione richiesta nel riscontro dell'interesse culturale "di completamento": l'accertamento dell'interesse culturale riportato dal singolo bene non di per sé, ma rispetto al patrimonio nel suo complesso, non può che essere condotto dall'amministrazione culturale di livello centrale, l'unica dotata della necessaria visione di insieme.

6.- Alla luce di tale quadro normativo, possono essere esaminate le censure, mosse al secondo periodo dell'art. 65, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004, di irragionevolezza, violazione del principio di tutela del patrimonio culturale e disparità di trattamento.

Le questioni non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

6.1.- La disposizione, nella porzione censurata, recita che «[i]l competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all'articolo 10, comma 3, lettera d-*bis*), avvia il procedimento [per la dichiarazione dell'interesse culturale di cui agli artt. 13 e 14]».

Come si è detto, il Consiglio di Stato, nell'ordinanza di rimessione, ha ritenuto «chiaro» che la congiunzione «qualora» sia stata utilizzata dal legislatore per consentire l'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale «nel solo caso in cui» sia ravvisabile l'interesse storico-artistico di tipo «eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione». In questa ottica, il tenore testuale della disposizione porrebbe una norma sostanziale che limita l'an del potere di apposizione del vincolo. Con la conseguenza che, in sede di esportazione semplificata, l'amministrazione potrebbe adottare il provvedimento vincolistico esclusivamente per le cose che presentino un interesse culturale «eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio della Nazione» e non anche negli altri casi contemplati dall'art. 10, comma 3.

Una corretta esegesi della disposizione censurata non consente, tuttavia, tale conclusione.

6.2.- Va innanzi tutto considerato che dal punto di vista letterale la congiunzione «qualora» può significare «nel caso (tra gli altri) in cui», con la conseguenza che la formula normativa starebbe a specificare, nella ipotesi (tra le altre) in cui l'oggetto rientri nella tipologia di cui alla lettera d-*bis*), delle apposite regole sull'esercizio del potere di vincolo. In questa diversa prospettiva - peraltro seguita dallo stesso Consiglio di Stato nella fase cautelare del giudizio *a quo* - la norma avrebbe, quindi, valenza procedimentale.

E questa Corte ritiene che tale sia la corretta interpretazione, diversa da quella data dal giudice rimettente, da attribuire alla disposizione censurata, alla luce del suo inquadramento sistematico e in considerazione della sua *ratio*, correlata alle descritte peculiarità della fattispecie di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 42 del 2004, che ne è oggetto. Tale diversa lettura, coerente con gli evocati canoni costituzionali, consente altresì di superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale (tra le altre, sentenze n. 87 del 2025, n. 47 del 2024, n. 101 del 2023 e n. 65 del 2022).

7.- Partendo dal dato sistematico, il significato della disposizione non può prescindere dal suo raccordo tanto alla disciplina dettata per l'esportazione in cui è inserita (art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004), quanto alla disciplina dei beni culturali «per dichiarazione» cui è connessa (artt. 10, commi 3 e 5, 11, commi 1, lettera d, e 1-*bis*, 13 e 14).

Ciò, tanto più considerando che tali diversi aspetti sono tra loro collegati nella sistematica del codice dei beni culturali e trovano il punto di caduta, con riferimento alla specifica dichiarazione di interesse culturale «eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio della Nazione» (art. 10, comma 3, lettera d-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004), nella disposizione censurata.

7.1.- In termini di contesto ordinamentale, va, infatti, evidenziato che la disciplina dell'individuazione dei beni culturali costituisce il presupposto delle regole dell'esportazione: ne deriva che il sistema delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004 risulta intrinsecamente armonico e pienamente rispettoso dell'art. 36 TFUE, il quale consente divieti o restrizioni alla esportazione degli oggetti d'arte negli altri Stati membri dell'Unione in nome della «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale».

Tale coerenza sistematica si coglie con riguardo a due aspetti fondamentali della vigente disciplina: da un lato, dalla sola qualifica della «cosa» d'arte come «ben[e] cultural[e]» deriva il divieto della sua uscita dal territorio della Repubblica (art. 65, comma 1) e, dall'altro lato - come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 88 del 2025) - il controllo sulla circolazione internazionale degli oggetti di «rilievo culturale» è espressamente finalizzato «a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti» (art. 64-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004).

In particolare, tale controllo - che va ricondotto a pieno titolo nelle funzioni di tutela del patrimonio culturale - se esercitato sulle cose d'arte che si intendono far uscire dall'Italia, di cui non sia stato ancora verificato (art. 12) o



dichiarato l'interesse culturale (art. 13), è ipotesi applicativa della specifica attività di tutela «dirett[a], sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale» (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Ed è proprio l'accertamento della sussistenza dell'interesse culturale che le «cose possono presentare» a costituire la condizione di «sicura appartenenza al “patrimonio culturale”» (sentenze n. 45 del 2022 e n. 194 del 2013) per i beni culturali individuati non direttamente dalla legge (artt. 2, comma 2, e 10, comma 2), ma per provvedimento di verifica o di dichiarazione (artt. 12 e 13) in esito a «specifici procedimenti e [...] dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni», affidati ad apparati muniti di conoscenze altamente specializzate (ancora, sentenza n. 194 del 2013).

Nello specifico caso della selezione dei beni culturali “per dichiarazione” di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004, il codice richiede all'amministrazione statale la valutazione tecnico-discrezionale di specifici elementi sostanziali dati dalla tipologia di cosa, dalla sua appartenenza, dal grado di interesse culturale (art. 10, comma 3) e (in alcuni casi) dall'epoca di realizzazione (art. 10, comma 5, la cosiddetta “soglia di vetustà”), senza, invece, dare alcun rilievo al mero valore economico, né alle circostanze di fatto relative al momento, e conseguentemente ai procedimenti, in cui le «cose» sono “intercettate” dall'amministrazione culturale.

Dunque, nel sistema codicistico non si rinvencono limiti diversi al potere di dichiarare l'interesse culturale a seconda che il bene mobile sia individuato nelle tante e diverse occasioni di espletamento delle funzioni di tutela del patrimonio culturale sul territorio nazionale o all'atto di trasferimento all'estero. Il tutto, senza contraddizione e in piena assonanza con l'essere l'appartenenza al patrimonio culturale legata in via esclusiva al riscontro dei caratteri sostanziali delle cose (artt. 10, comma 3, e 13 del d.lgs. n. 42 del 2004).

Da tale coerente contesto sistematico non dimostra di divergere la disposizione censurata, che non esprime quindi una eccezionale previsione di limite al potere di vincolo correlato al suo contesto procedimentale, distonica rispetto al sistema, né offre ulteriori indizi in tal senso.

8.- Nello stesso senso depone l'analisi della *ratio* dell'introduzione del censurato secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004, quale aspetto della semplificazione della esportazione delle cose “di rilievo culturale” operata dall'art. 1, comma 175, lettera g), numeri da 1 a 3), della legge n. 124 del 2017.

Il motivo che giustifica lo specifico riferimento alla categoria dei “beni culturali per completamento” nel contesto della disciplina della esportazione senza autorizzazione si ritrova ancora nella lettura complessiva della riforma del 2017, nella quale non trova conferma, *in parte qua*, l'intento legislativo di limitare il potere di dichiarazione dell'interesse culturale, ma emerge, piuttosto, il contrario.

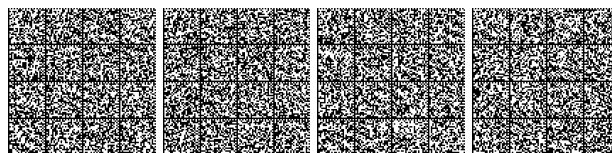
Come per la liberalizzazione, il timore dell'arretramento della tutela del patrimonio storico-artistico, dovuto in questo caso alla riduzione dei controlli sul trasferimento all'estero degli oggetti d'arte, ha indotto il legislatore a far leva sulla valvola di sicurezza costituita dal vincolo per l'interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (art. 10, comma 3, lettera d-bis) e a coordinare i diversi e peculiari procedimenti.

Si noti che, per effetto della novella in particolare, è ora consentito sulla base di una dichiarazione dell'interessato, soggetta a controllo, il trasferimento all'estero per due distinti gruppi di opere d'arte: 1) quelle “recenti” (gli oggetti d'arte di autore vivente o con esecuzione inferiore - dopo la novella del 2017 - a settanta anni di cui all'art. 65, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 che richiama l'art. 11, comma 1, lettera d), e “tendenzialmente escluse dal patrimonio culturale, salvo le eccezioni” del riscontro dell'interesse culturale estrinseco” (art. 10, comma 3, lettere d e d-bis, secondo quando evidenziato al precedente punto 5.1.1.); 2) quelle di “valore esiguo”, perché inferiore a euro 13.500, seppur “vetuste”, perché di autore non vivente, realizzate da oltre settanta anni e, dunque, ordinariamente vincolabili ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettere a), d), e d-bis) (art. 65, comma 4, lettera b).

Si tratta, evidentemente, di categorie eterogenee quanto al regime di vincolo, ma che, significativamente, trovano il loro punto di incontro nel poter divenire beni culturali se presentino l'interesse culturale di completamento di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-bis), purché ultracinquantennali.

9.- Inserita nel contesto sistematico ed evidenziata la sua *ratio*, è possibile cogliere nella formulazione della disposizione tre diversi elementi che comprovano, in via dirimente, la natura procedimentale e non sostanziale del secondo periodo del nuovo comma 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In primo luogo, la sua *sedes materiae*: la dizione censurata è collocata in un comma che detta le regole procedurali sull'uscita dall'Italia delle categorie di oggetti sottratti alla previa autorizzazione (art. 65, comma 4), con rinvio ad un apposito decreto ministeriale quanto a «procedure e [...] modalità».



In secondo luogo, il legame sintattico con la norma da cui è seguita: l'ultima parte del secondo periodo del comma 4-bis disciplina il procedimento per l'apposizione del vincolo (originato da un caso di esportazione semplificata) fissando un apposito termine di sua conclusione.

In terzo luogo, il suo ambito applicativo: la norma, come si è appena visto, riguarda categorie di cose che, pur sottoposte al medesimo regime di esportazione - ma con differenze procedurali specificate dal d.m. n. 246 del 2018 - non sono tra loro omogenee quanto all'aspetto sostanziale della possibile attrazione nei beni culturali "per dichiarazione". All'eterogeneità di ambito oggettivo del potere vincolistico non può corrispondere una limitazione trasversale, sul piano sostanziale, di tale potere.

10.- In definitiva, deve ritenersi che l'intero secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65, riportato a sistema, esprima, nell'ambito della medesima disposizione, due norme sull'esercizio del potere di dichiarare l'interesse culturale e non contenga alcuna norma che limiti siffatto potere.

Con la prima parte del periodo, il legislatore chiarisce e ribadisce che, nell'ambito dell'attività di controllo all'uscita delle cose di rilievo culturale dal territorio italiano, la competenza a dare avvio al procedimento di vincolo spetta all'ufficio di esportazione non solo nella generalità dei casi in cui il potere di dichiarare l'interesse culturale è dell'organo periferico del Ministero della cultura, cui territorialmente l'ufficio di esportazione è "legato" (vale a dire la commissione regionale per il patrimonio culturale composta, tra gli altri, dal soprintendente che dirige la struttura ove l'ufficio di esportazione è incardinato), ma, ancora, nello speciale caso dei "beni di completamento" in cui la competenza provvedimentale è assegnata all'organo centrale dello stesso dicastero.

Nella seconda parte del periodo, è espressa la norma di maggior rilievo: il dimezzamento del termine di conclusione del procedimento di dichiarazione di interesse culturale rispetto a quello stabilito in via ordinaria.

La riduzione temporale costituisce, infatti, il punto di equilibrio nel bilanciamento tra i contrapposti beni costituzionali nella specifica fattispecie: da un lato, la protezione del patrimonio storico-artistico è garantita pur nell'estrema ipotesi in cui la cosa non presenti un "interesse culturale intrinseco" di particolare importanza, ma solo - e con grado eccezionale - nel suo nesso con il patrimonio nel suo complesso; ma, dall'altro lato, il sacrificio massimo imposto al diritto di proprietà e alla libertà di impresa nel settore, con particolare riguardo alla circolazione del bene, trova un contrappeso nella prevista rapidità della "eccezionale decisione" sul vincolo, anche per non far svanire possibili occasioni di vendita dell'opera ad acquirenti oltre confine.

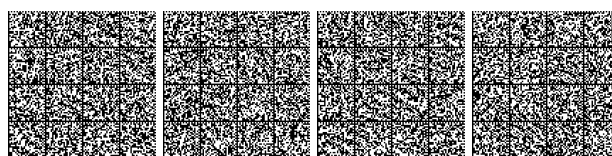
Infine, la congiunzione tra le due norme (quella sull'avvio del procedimento e quella sul tempo del provvedimento) ha anche valore di raccordo tra le diverse fasi del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, imponendo all'ufficio di esportazione di trasmettere con solerzia l'istruttoria compiuta al dicastero, ai fini della adozione della decisione vincolistica di sua competenza.

11.- Il corretto significato del secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004, quale attinente al procedimento e alla competenza, è stato, d'altro canto, recepito nella disciplina attuativa dettata dagli artt. 6 e 7 del d.m. n. 246 del 2018.

12.- La ricostruzione ermeneutica della disposizione censurata come norma sull'esercizio del potere di vincolo, e non come norma che lo limita, supera poi ogni profilo di contrasto con i parametri evocati (art. 3 Cost. nei profili di ragionevolezza "di sistema" e di parità di trattamento e art. 9, secondo comma, Cost.).

12.1.- In primo luogo, l'opera come quella in controversia nel giudizio *a quo* - di artista deceduto, realizzata da oltre settanta anni e di valore inferiore a euro 13.500 - risulta sempre assoggettabile a vincolo in tutte le diverse ipotesi contemplate dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, a prescindere dall'evenienza procedimentale che ha consentito all'amministrazione culturale di "intercettare" il bene. In particolare - senza contraddizione nel sistema codicistico - non vigono limiti diversi al potere di dichiarare l'interesse culturale a seconda che il bene mobile sia individuato nel procedimento di trasferimento all'estero o in altre occasioni di espletamento delle funzioni di tutela del patrimonio culturale. Ciò, in perfetta coerenza con la descritta scelta normativa (artt. 10, comma 3, e 13 del d.lgs. n. 42 del 2004) - più volte valorizzata da questa Corte (sentenze n. 45 del 2022 e n. 194 del 2013) - di fondare la dichiarazione di una cosa come bene culturale sul riscontro dell'interesse culturale che essa presenta e dunque, esclusivamente in base alla valutazione dei suoi caratteri sostanziali, a prescindere dal contesto che costituisce l'occasione di tale riscontro.

12.2.- In secondo luogo, la dichiarabilità dell'interesse culturale in tutti i casi elencati nell'art. 10, comma 3, anche nel contesto del regime semplificato di esportazione, impedisce il depauperamento del patrimonio culturale dalle sue componenti, in applicazione del principio di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, sancito dall'art. 9, secondo comma, Cost. Infatti, una volta che sia dichiarato l'interesse culturale di un oggetto, a prescindere se per l'una o l'altra fattispecie contemplata dall'art. 10, comma 3, scatta l'operatività del divieto di esportazione, stabilito dall'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 anche, in via trasversale, per i beni culturali mobili "per dichiarazione".



12.3.- In terzo luogo, il significato solo procedimentale della norma esclude la paventata sussistenza di differenze di trattamento tra le fattispecie contemplate dalle diverse lettere dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella disciplina (sostanziale) di apponibilità del vincolo culturale e del conseguente divieto di esportazione.

13.- In conclusione, la disposizione censurata si presta a una interpretazione, diversa da quella posta alla base dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale, orientata alla conformità a Costituzione; da qui la non fondatezza, nei sensi indicati, delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), sollevate, in riferimento agli artt. 9, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004, come aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge n. 124 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 9, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250160

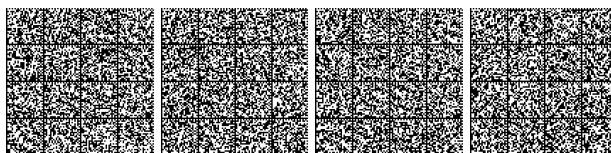
N. 161

Sentenza 24 settembre - 31 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Puglia - Istituzione di un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia, e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41.
- Costituzione artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 febbraio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
udito l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 7 febbraio 2025, iscritto al n. 9 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui riserva allo Stato sia la determinazione dei principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente «professioni», sia quelli concernenti la materia «coordinamento della finanza pubblica», «tenuto anche conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97, comma 1, della Costituzione».

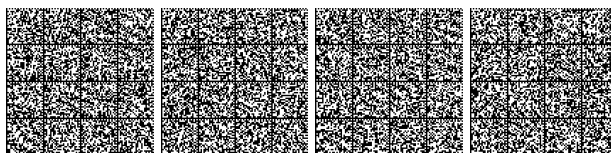
2.- La legge regionale impugnata introduce, in via sperimentale per la durata di due anni, il servizio di “psico-oncologia”, destinato all'assistenza psicologica dei pazienti oncologici, delle loro famiglie e delle équipe mediche multidisciplinari che lavorano nei reparti oncologici delle aziende ospedaliere della Regione Puglia (art. 1).

La legge reg. Puglia n. 41 del 2024 stabilisce, inoltre, che possono essere deputati a questa forma di assistenza psicologica non soltanto il personale già in servizio, ma anche figure professionali esterne, da assumere a tempo determinato (non superiore a due anni), attingendo alle graduatorie vigenti per i concorsi pubblici a tempo indeterminato oppure mediante appositi concorsi per titoli ed esami (art. 2, comma 1).

La legge regionale impugnata dispone, altresì, che detta attività assistenziale può essere svolta unicamente da psicologi o da medici che hanno seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o presso istituti a tal fine riconosciuti dalla legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo) (art. 2, comma 2).

Infine, sul piano finanziario, la legge reg. Puglia n. 41 del 2024 prevede che alla copertura degli oneri, quantificati in euro 1.500.00,00 per l'anno 2024, si provvede nell'ambito del fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione; mentre per gli esercizi finanziari successivi, si provvederà nei limiti degli stanziamenti stabiliti con leggi annuali e pluriennali di bilancio (art. 3).

3.- Ad avviso del ricorrente, l'istituzione dello “psiconcologo” da parte della Regione Puglia avrebbe introdotto una nuova figura professionale non prevista dalla normativa statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., laddove riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia concorrente «professioni».



Secondo la difesa statale, infatti, la figura professionale dello “psiconcologo” sarebbe del tutto priva di fondamento giuridico nell’ambito della legislazione nazionale e, a prova di ciò, il ricorrente afferma che risulta ancora pendente in Parlamento la proposta di legge A.C. n. 481 del 26 ottobre 2022 - XIX Legislatura, recante proprio «Disposizioni per l’istituzione, il potenziamento e l’integrazione dei servizi di psiconcologia nell’ambito del percorso di assistenza e di cura dei pazienti oncologici e oncoematologici». Nello stesso senso, peraltro, rileva che non sarebbe neppure istituita in ambito nazionale una apposita scuola di specializzazione in “psiconcologia”.

Sempre ad avviso del ricorrente, il legislatore pugliese - proprio per l’assenza di tale specifico percorso di specializzazione - avrebbe previsto di assumere, come “psiconcologi”, psicologi o, in alternativa, medici che abbiano seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni.

Detta previsione si porrebbe in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dell’art. 52 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), assunto a norma interposta e che disciplina i profili professionali nell’ambito del Servizio sanitario nazionale. Nella prospettazione del ricorrente, il menzionato art. 52, per la posizione funzionale di primo livello dirigenziale del profilo professionale di psicologo, limita l’assunzione a coloro che siano in possesso di un titolo di specializzazione, contemplato dal decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca 21 gennaio 2019, n. 50 (Riordino degli ordinamenti didattici delle scuole di specializzazione di area psicologica), in cui non figurerebbe il titolo menzionato, invece, dall’impugnato art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2024.

La previsione regionale pugliese, dunque, introducendo una nuova figura professionale e prevedendo l’assunzione nell’ambito degli enti del Servizio sanitario nazionale anche di psicologi o medici privi dei requisiti di specializzazione previsti dallo Stato per l’assunzione presso tali enti, si porrebbe in evidente contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., per il tramite della richiamata norma interposta, in combinato disposto con il citato d.m. n. 50 del 2019. Sarebbe, altresì, violato il principio enunciato da questa Corte, secondo cui «l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato» (vengono richiamate, *ex multis*, le sentenze n. 172 del 2018 e n. 98 del 2013).

Peraltro - sempre secondo la difesa erariale - a nulla varrebbe il riferimento presente nella legge regionale impugnata (art. 1, comma 3) al documento approvato in sede di conferenza Stato-Regioni, recante «Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante “Revisione delle Linee Guida organizzative e delle raccomandazioni per la Rete Oncologica che integra l’attività ospedaliera per acuti e post acuti con l’attività territoriale”» del 17 aprile 2019, poiché quest’ultimo non avrebbe istituito a livello statale la figura professionale dello “psiconcologo”, ma si sarebbe limitato a fornire “linee guida” di tipo organizzativo per il funzionamento delle reti oncologiche, aggiungendo l’impegno della Regione Puglia ad attuare specifiche azioni per garantire la riduzione della complessiva spesa sanitaria, compresa quella relativa ai costi del personale.

4.- Secondo un ulteriore profilo, la legge reg. Puglia n. 41 del 2024, «sottraendo ingenti risorse finanziarie dal Piano di rientro dal deficit del settore sanitario», violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., anche nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

La violazione di tali parametri costituzionali muoverebbe dalla circostanza che la Regione Puglia è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, stipulato il 29 novembre 2010 (Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell’economia e delle finanze e la Regione Puglia per l’approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell’equilibrio economico ai sensi dell’articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311).

In quest’ottica, il servizio di sostegno psicologico in ambito oncologico, introdotto dalla legge regionale impugnata, costituirebbe un livello ulteriore di assistenza che non sarebbe incluso tra le cosiddette “spese obbligatorie” consentite alle regioni impegnate nel rientro dal disavanzo finanziario. Dette regioni - ricorda il ricorso - sono infatti assoggettate al divieto di compiere spese non obbligatorie, ai sensi dell’art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e devono limitarsi a garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Ad avviso dello Stato, le prestazioni sanitarie introdotte dalla Regione Puglia con la legge impugnata sarebbero da considerarsi «extra LEA» anche per il carattere sperimentale che la stessa legge reg. Puglia n. 41 del 2024 attribuisce loro (in particolare, l’art. 1). Ciò in quanto le prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA) non possono costituire una sperimentazione, essendo le stesse già individuate dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» (cosiddetto d.P.C.m. LEA), ai sensi dell’art. 1, comma 174, della richiamata legge n. 311 del 2004, e sono, dunque, erogate in modo strutturato nell’ambito del Servizio sanitario nazionale.



Di conseguenza esse non potrebbero essere introdotte dalla Puglia, atteso che, come ricordato, gli unici esborsi consentiti a una regione impegnata nel piano di rientro sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfacimento dei LEA, entro la cornice economico-finanziaria delineata dal piano (viene citata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018).

In quest'ottica - sempre secondo la difesa erariale - con il Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato accordo del 2010, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia avrebbe assunto l'impegno ad attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa sanitaria, compresa quella relativa ai costi di personale. E, pertanto, la legge regionale impugnata - nella misura in cui pregiudica il raggiungimento di tale obiettivo - si porrebbe in contrasto anche con quanto previsto dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», secondo cui «[g]li interventi individuati dal piano [di rientro] sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano» (art. 2, comma 95, citato).

A sostegno della impugnazione il ricorrente richiama il consolidato indirizzo di questa Corte secondo cui vi è un «principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria [ed] espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica», con la conseguente preclusione alle regioni, che abbiano sottoscritto i piani di rientro, di poter prevedere nei loro bilanci spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai LEA (vengono citate le sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

5.- La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. 9 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge reg. Puglia n. 41 del 2024, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali sia nella materia di legislazione concorrente «professioni», sia in quella del «coordinamento della finanza pubblica», «tenuto anche conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97, comma 1, della Costituzione».

La legge regionale impugnata istituisce un servizio regionale sperimentale di assistenza psicologica per i pazienti oncologici e i loro familiari, destinandovi psicologi o medici specializzati in psicoterapia, e attribuendo loro la denominazione di psiconcologi.

2.- Il ricorrente ritiene, anzitutto, che, così prevedendo, il legislatore regionale abbia individuato una figura professionale estranea alla legislazione statale, invadendone la sfera di competenza legislativa concorrente nella materia «professioni» (art. 117, terzo comma, Cost.).

In particolare, sarebbe violato l'art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997, che stabilisce quali sono i requisiti di ammissione al concorso per lo psicologo che concorre per la posizione funzionale di primo livello dirigenziale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

2.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», non è fondata.

Vero è che questa Corte ha costantemente affermato che è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti, mentre è attribuita alle regioni l'adozione della normativa di dettaglio concernente eventuali profili organizzativi delle professioni che hanno un collegamento con la realtà regionale (sentenze n. 127 del 2023, n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Tuttavia, la legge regionale impugnata non ha in alcun modo l'effetto di dare vita ad una inedita figura professionale, distinta da quelle operanti in forza della legislazione statale.

Questa Corte ha già affermato che spetta alle regioni, nell'esercizio della propria sfera di competenza nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute», istituire servizi di assistenza psicologica, il cui esercizio sia riservato ai professionisti a ciò abilitati in forza della normativa statale (sentenza n. 241 del 2021); tale è appunto la finalità e l'oggetto della disciplina censurata, da ascrivere alla medesima competenza.

L'art. 1 impugnato prevede, in particolare, che la finalità della legge reg. Puglia n. 41 del 2024 sia quella di sostenere, per la durata di due anni, i soggetti sottoposti a cure sperimentali per malattie oncologiche con l'introduzione di un servizio di assistenza psicologica ai pazienti, alle famiglie, all'équipe oncologica e agli operatori dei reparti di oncologia, in coerenza con gli obiettivi contenuti nel documento approvato nella Conferenza Stato-Regioni il 17 aprile 2019.



La legge regionale impugnata, pertanto, nella parte in cui individua i compiti assegnati allo psiconcologo e le finalità per le quali il servizio di assistenza psicologica ai malati oncologici è attivato nella Regione Puglia, non definisce in alcun modo una nuova professione, ma si limita a introdurre un servizio sperimentale di assistenza psicologica ai pazienti oncologici. In tal senso depone non solo il fatto (non decisivo, ma comunque di valore indiziario) che il legislatore regionale non abbia dato vita ad alcun nuovo albo professionale, ma soprattutto la considerazione che il servizio di assistenza psicoterapeutica possa essere svolto proprio e solo da coloro che la legge statale abilita alla psicoterapia. Infatti, la legge regionale (art. 2, comma 2), prevedendo che l'attività sia svolta da psicologi o medici che abbiano conseguito un titolo di specializzazione in psicoterapia all'esito di un corso di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o istituti riconosciuti, richiama in modo espresso la legge n. 56 del 1989 e rispetta integralmente le condizioni da essa poste per l'esercizio dell'attività psicoterapeutica di cui all'art. 3 della medesima legge. Né la norma regionale fa alcun riferimento, al contrario di quanto afferma il ricorrente, a un'inedita scuola di specializzazione in "psico-oncologia".

L'art. 3 della legge n. 56 del 1989, infatti, reca il principio fondamentale al quale si è attenuta la legge regionale impugnata nell'individuare i professionisti da preporre al servizio di psiconcologia. È invece del tutto inconferente l'art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997, erroneamente indicato quale norma interposta dal ricorrente, che si limita a stabilire i requisiti di ammissione concorsuale presso il Servizio sanitario nazionale.

Del resto, il servizio di psiconcologia è già previsto dall'indicato accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2019, senza che ciò abbia richiesto un intervento del legislatore per affidarlo ad una nuova figura professionale.

Con tale accordo lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale cooperazione previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), hanno convenuto di approvare un documento di revisione delle linee guida organizzative per la rete oncologica che va ad integrare i LEA.

Tale documento prevede espressamente, nel suo Allegato, al punto 7.4., il supporto psico-oncologico, ritenendo che la cura psicosociale in oncologia sia parte integrante di una strategia di cura più ampia, a partire dalla diagnosi e durante l'intero corso della malattia, inclusivo dei trattamenti attivi, della remissione, della sopravvivenza, della ricorrenza o recidiva e della fase avanzata e di fine vita.

Anche il nuovo piano oncologico 2023-2027 (Piano Oncologico Nazionale: documento di pianificazione e indirizzo per la prevenzione e il contrasto del cancro 2023-2027), adottato il 26 gennaio 2023 con intesa nella stessa Conferenza, fa espresso riferimento alla figura dello psiconcologo, quale psicoterapeuta da inserire nelle équipe multidisciplinari per la cura dei malati oncologici. Atti che sono espressione di un rinnovato approccio personalistico della scienza medica e, più in generale, della tutela della salute e che mirano a ricondurre le finalità dell'art. 32 Cost. non solo alla cura della malattia, ma del malato, perseguendo la realizzazione del suo generale benessere, che impone di tener conto anche dei profili psicologici e del contesto sociale e relazionale nel quale la persona è inserita.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale impugnata promosse con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui il ricorrente affianca i vincoli di bilancio cui sono soggetti gli enti pubblici ai sensi degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sono, invece, inammissibili con riguardo a tutti i parametri evocati.

3.1.- La censura di violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. è inammissibile in quanto la delibera del Consiglio dei ministri non contiene traccia del suddetto parametro costituzionale e, come noto, nei giudizi in via principale deve sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (*ex multis*, sentenza n. 126 del 2024).

3.2.- Le altre doglianze sono, invece, inammissibili per insufficiente chiarezza nella motivazione.

Secondo il ricorrente la legge regionale, comportando nuove spese per il personale medico da destinare al servizio di psico-oncologia, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che preclude alle regioni di adottare misure confliggenti con il contenuto del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Per effetto di ciò, sarebbe violato anche l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che ha vietato alle regioni impegnate nella riduzione del disavanzo in materia sanitaria spese extra-LEA, considerate «spese non obbligatorie», e l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che obbliga le regioni in piano di rientro dal disavanzo a rimuovere provvedimenti anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano.

Questa Corte osserva, anzitutto, che le questioni così promosse sono pertinenti in linea astratta solo con riguardo alle previsioni della legge regionale impugnata che permettono l'assunzione di nuovo personale, mentre esse non sono riferibili alle disposizioni impugnate che istituiscono il servizio di psico-oncologia, al quale l'amministrazione sanitaria ben potrebbe assegnare personale già in servizio, senza incremento di spesa.



Quanto al ricorso a nuove assunzioni, come si è visto, il cardine di tutte le censure ruota intorno al conflitto delle norme impugnate con il Piano di rientro dal disavanzo stipulato tra lo Stato e la Regione Puglia nel 2010.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che siano costituzionalmente illegittimi provvedimenti regionali, anche di carattere legislativo, in contrasto con gli obblighi di riduzione del disavanzo sanitario ai quali la regione è soggetta (*ex multis*, sentenze n. 57 del 2025, n. 201, n. 197, n. 169 e n. 1 del 2024, n. 134 del 2023, n. 242 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, n. 177 e n. 166 del 2020, n. 117 del 2018 e n. 91 del 2012).

Per giungere alla conclusione che sia stato leso tale principio di coordinamento della finanza pubblica occorre che sia il ricorrente, al fine di offrire una chiara motivazione delle doglianze sufficiente a raggiungere la soglia di ammissibilità, ad individuare il punto di contrasto tra la misura regionale e quella del piano asseritamente violato.

Nel caso di specie, il ricorrente si limita ad affermare in modo apodittico che le disposizioni regionali violerebbero il piano di rientro ed i successivi «programmi operativi», ma non illustra né l'uno né gli altri, così non assolvendo al proprio onere motivazionale, da valutare con particolare rigore nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 142, n. 141 e n. 123 del 2024 e n. 20 del 2021).

Né a tal fine può ritenersi conferente, nella specie, il fuggevole accenno al punto B.3. del Piano (*recte*: dell'Allegato al Piano) contenuto nel ricorso, in punto di blocco del cosiddetto turn over a seguito di cessazioni dal servizio nella amministrazione sanitaria regionale, che il ricorrente non coltiva adeguatamente, omettendo di dar conto sia del preciso contenuto della previsione, sia del suo rapporto con le procedure di assunzione ai fini del servizio di psico-oncologia.

Infine, per il ricorrente sarebbe comunque violata la previsione, contenuta espressamente nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni in piano di rientro per disavanzo sanitario di effettuare solo le spese obbligatorie, evitando dunque spese extra-LEA.

Anche per questo profilo la motivazione non è adeguata ad introdurre ammissibilmente la questione, perché il ricorrente si limita in proposito a ricavare il carattere assistenziale della prestazione dalla sua natura sperimentale e temporanea. L'argomento non è perspicuo perché non chiarisce il motivo per il quale il servizio di psico-oncologia non sarebbe una misura organizzativa e integrerebbe un livello di assistenza ulteriore rispetto ai livelli essenziali.

Quanto, infine, all'art. 81 Cost., la censura è priva di alcuna illustrazione e motivazione a supporto, limitandosi il ricorrente a enunciarla quale mero corollario della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)», promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 41 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

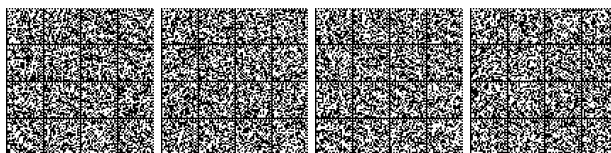
Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 162

Sentenza 24 settembre - 4 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensione anticipata (cosiddetta “quota 100”) - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente o autonomo - Sanzioni in caso di inosservanza - Perdita totale del trattamento pensionistico, per tutto l’anno solare di riferimento, senza possibilità, in base all’interpretazione della Corte di cassazione assunta come “diritto vivente” e senza seguire una pur possibile interpretazione costituzionalmente orientata, di limitarsi ai soli mesi in cui è stata espletata l’attività lavorativa - Denunciata violazione della libertà, dell’autonomia e della dignità personale e sociale dell’individuo, dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché delle forme di garanzia, anche sovranazionali, poste a presidio dei diritti alle prestazioni previdenziali e di proprietà - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 38, secondo comma, e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

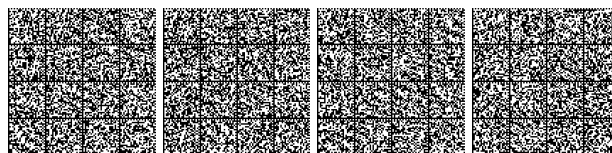
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D. F. e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 27 gennaio 2025, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell’anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di D. F., dell’INPS, nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell’udienza pubblica del 23 settembre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Amos Andreoni per D. F., Antonella Patteri per l’INPS, nonché l’avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 gennaio 2025 iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento agli artt. 2, 3, quest'ultimo per il profilo dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, 38, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Le censure si appuntano sulla citata disposizione nella parte in cui - nel porre il divieto di cumulo della pensione anticipata maturata per avere raggiunto la cosiddetta "quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, nel periodo compreso fra il primo giorno di decorrenza della pensione così anticipata e la maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia - essa, per come interpretata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 4 dicembre 2024, n. 30994, fa conseguire alla violazione di tale divieto la sospensione dell'erogazione della pensione per un'intera annualità, anche nel caso di svolgimento di attività di lavoro subordinato per periodi molto limitati (anche per una o poche giornate all'anno) e con redditi esigui.

1.1.- Il rimettente deve decidere sul ricorso promosso da un pensionato "quota 100", che percepisce l'indicato trattamento pensionistico sin dal 1° novembre 2019 e che, successivamente, ha sottoscritto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (alle dipendenze di una società agricola) avente ad oggetto l'attività di raccolta dell'uva nel periodo compreso tra il 15 settembre 2020 e il 30 settembre 2020. Il rapporto di lavoro si esauriva, tuttavia, nell'arco di una giornata, pari a otto ore di lavoro, e il reddito effettivamente percepito dal ricorrente era contenuto in complessivi euro 83,91 lordi. Con provvedimento del 9 settembre 2021, l'INPS comunicava al ricorrente «la costituzione di un indebito di euro 23.949,05», a titolo di «somme non dovute sulla pensione» per il periodo relativo a tutto l'anno 2020.

Nel giudizio *a quo* il pensionato ha chiesto, in via principale e previo accertamento della natura di lavoro autonomo occasionale (e non subordinato) dell'attività svolta: (a) di dichiarare illegittima la trattenuta di euro 23.949,05, operata dall'INPS a titolo di indebito, per l'asserita violazione del menzionato divieto di cumulo; (b) conseguentemente, di condannare l'INPS alla restituzione dell'intera somma.

In subordine, il ricorrente ha chiesto la restituzione della somma trattenuta a titolo di indebito, al netto dell'importo di euro 83,91 ricevuto come compenso per l'attività svolta oppure, in via ulteriormente subordinata, dell'importo di euro 2.021,56, pari al rateo mensile netto di pensione riscosso nel periodo considerato.

Il Tribunale di Ravenna ritiene di non poter riqualificare il rapporto di lavoro come autonomo (anziché subordinato), posto che, come emerso nell'istruttoria, gli elementi formali - concordemente fatti propri dalle parti all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro - sarebbero preponderanti sugli scarni e non univoci elementi sostanziali adottati a sostegno di tale riqualificazione. Afferma, quindi, che il reddito percepito ricade nel divieto di cumulo di cui all'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

E tuttavia dubita che la conseguenza riconnessa dalla citata sentenza della Corte di cassazione n. 30994 del 2024 alla violazione di tale divieto di cumulo - corrispondente alla perdita del trattamento di pensione per un intero anno - sia compatibile con la Costituzione.

1.2.- Tale previsione si porrebbe anzitutto in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

La norma censurata, infatti, in presenza, come nel caso di specie, di un reddito da lavoro subordinato anche minimo e del tutto inadeguato a qualsiasi sostentamento del lavoratore-pensionato, giungerebbe a prevedere una conseguenza della violazione del divieto di cumulo manifestamente sproporzionata, tale da compromettere integralmente il sostentamento dell'individuo.

Tale previsione sarebbe anche irragionevole.

Premesso che tra le finalità della normativa sulla pensione anticipata "quota 100" vi è quella del ricambio generazionale nel lavoro subordinato, tale finalità non sarebbe assicurata dalla disposizione censurata, giacché una prestazione lavorativa contingentata in alcune giornate in un anno solare, per la sua natura e per la sua esiguità temporale ed economica, non potrebbe incidere sulle dinamiche del mercato del lavoro. Infatti, solo durante il periodo effettivamente interessato dal rapporto di lavoro al pensionato potrebbe essere ascritto di avere sottratto lavoro a un altro lavoratore o, comunque, cumulato reddito e pensione. Invece, il riferimento fatto dalla Corte di cassazione all'intera annualità, oltre che privo di appoggio testuale, sarebbe anche privo di ragionevolezza, considerato che è la stessa normativa primaria a individuare nell'erogazione della pensione un'obbligazione di durata a periodicità mensile.



Anche ove si ravvisasse, nella misura ablativa individuata dalla Corte di cassazione, una vera e propria sanzione per il comportamento del pensionato, il rimettente ritiene che siano comunque violati i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, data la mancanza di stretta consequenzialità causale e logica tra la violazione della regola del cumulo e la sua estrema conseguenza, nonché la manifesta sproporzione tra i redditi percepiti e la sanzione comminata. Considerato che i principi di proporzionalità e ragionevolezza informano tutto il sistema, la qualifica del meccanismo *de quo* come sanzione o come semplice effetto giuridico non rivestirebbe importanza dirimente al fine di risolvere la questione di legittimità costituzionale in esame.

È prospettata anche la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

La scelta ablativa di un anno intero di pensione, a fronte dello svolgimento di periodi di lavoro limitati e inferiori all'annualità (quasi sempre connessi con la percezione di somme estremamente modeste, se non irrisorie) finirebbe essenzialmente per privare della protezione previdenziale l'assicurato, che pur ne avrebbe diritto per avere versato la contribuzione necessaria all'attivazione del trattamento. Il trattamento previdenziale acquisito sarebbe posto nel nulla per una intera annualità, a fronte di un'attività lavorativa limitata a singoli periodi o, addirittura, esclusivamente ad alcune giornate di lavoro, inidonea pertanto a pregiudicare l'obiettivo di sistema del ricambio generazionale. Per i soli pensionati "quota 100" che hanno svolto una minima e parziale attività lavorativa subordinata si verrebbe, così, «a creare una sorta di "esodati" [...], privati dell'intero trattamento pensionistico annuale, [...] senza alcun mezzo di sostentamento o alcuno strumento previdenziale loro dedicato».

È ravvisato, infine, anche il contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Sul punto, il rimettente ritiene che - premessa la riconducibilità dell'acquisito diritto al trattamento previdenziale al concetto di diritto al «bene» di cui al citato art. 1 - l'ablazione totale di tale trattamento per un intero anno, causata dallo svolgimento di una, pur incompatibile, attività lavorativa, sia sproporzionata e ingiustificata, risolvendosi nella lesione del diritto al rispetto dei propri beni, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La perdita del trattamento pensionistico, secondo le modalità e per le ragioni descritte, renderebbe evidente la violazione del diritto del pensionato al godimento dei propri beni, peraltro funzionali al soddisfacimento di esigenze minime di vita ed anzi di sopravvivenza; dal che deriverebbe anche la lesione della sua dignità e quindi dell'art. 2 Cost., peraltro in assenza di motivi di pubblica utilità o di interesse generale, idonei a giustificare il sacrificio.

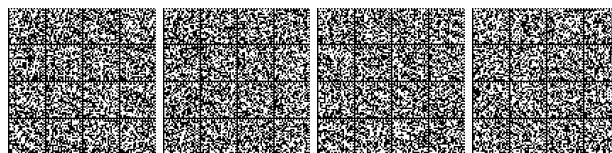
1.3.- Quanto alla rilevanza, il Tribunale di Ravenna osserva che la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale «escluderebbe l'esistenza della quasi totalità del credito INPS per cui è causa», posto che l'indebito del ricorrente sarebbe limitato al rateo di pensione percepito nel mese di settembre del 2020, laddove la riconosciuta non fondatezza delle questioni sollevate comporterebbe il rigetto del ricorso.

Quanto, poi, alla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente osserva che, sebbene quest'ultima non preveda espressamente le conseguenze della violazione del divieto di cumulo, la circostanza che la citata sentenza n. 30994 del 2024 della Corte di cassazione le abbia individuate proprio nella perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento, lo esonererebbe dall'onere di fornire una diversa interpretazione, ritenuta conforme a Costituzione (la quale, peraltro, sarebbe immancabilmente riformata nelle fasi di gravame).

Il rimettente rileva, a tal proposito, che «la Corte di cassazione sezione lavoro, allorquando [si] pronuncia per la prima volta su una questione, adotta una pronuncia dotata di stabilità interna ed è estremamente difficile per non dire impossibile che, in assenza di elementi normativi sopravvenuti, essa muti la propria opinione», cosicché essa costituirebbe «diritto vivente».

In ogni caso - sottolinea ancora il Tribunale - la citata pronuncia della Cassazione toglierebbe «spazio di manovra per un'interpretazione conforme a Costituzione» da parte del giudice di merito. Secondo il rimettente ci si troverebbe di fronte alla medesima situazione presa in considerazione da questa Corte nella sentenza n. 208 del 2024 e cioè a una situazione in cui, pur esclusa - per il numero limitato di pronunce di legittimità - la configurabilità di un «diritto vivente idoneo a essere assunto come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale», la tesi della Cassazione di non poter pervenire a un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, considerata insieme alle esigenze di certezza giuridica, particolarmente acute nel settore processuale (così come, secondo il rimettente, lo sarebbero nel settore previdenziale connesso a questioni di sostentamento), avevano giustificato l'adozione di una pronuncia di accoglimento al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali in gioco.

1.4.- Tanto premesso, il Tribunale di Ravenna, dopo aver sottolineato che sulle questioni sollevate nel presente giudizio questa Corte non si è ancora pronunciata, vertendo la sentenza n. 234 del 2022 sul differente profilo del regime differenziato del divieto di cumulo fra lavoratori autonomi occasionali e lavoratori dipendenti, afferma che l'auspicata caducazione della norma posta dal «diritto vivente» impone di individuare un criterio (diverso da quello annuale) di



delimitazione nel tempo degli effetti della incumulabilità, criterio che ravvisa nella dimensione temporale mensile, corrispondente al rateo di riferimento.

Considerato che le pensioni vengono erogate per legge mensilmente, il rimettente ritiene naturale che la regola del cumulo operi a livello mensile, privando il pensionato dei ratei nelle sole mensilità nelle quali egli ha cumulato redditi da lavoro subordinato e pensione “quota 100”.

1.5.- In conclusione, il Tribunale di Ravenna chiede che venga dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui - nell’interpretazione della Corte di cassazione - stabilisce che «la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato ... comporta la perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l’attività lavorativa, bensì per tutto l’anno solare di riferimento».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate dal Tribunale di Ravenna vengano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Esse sarebbero anzitutto inammissibili in quanto dirette a censurare non la disposizione nel suo dato testuale e precettivo, bensì la lettura che di essa ha dato una singola pronuncia di una sezione semplice della Corte di cassazione, che non può costituire “diritto vivente”, in quanto non resa dalle Sezioni unite e, quindi, tale da essere suscettibile di «un revirement giurisprudenziale, o di conflitti d’interpretazione delle norme anche in assenza di “elementi normativi sopravvenuti”». Il rimettente, pertanto, ben avrebbe potuto adottare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Nel merito, le questioni sarebbero tutte prive di fondamento.

Il divieto di cumulo, stabilito per la pensione “quota 100” - diversamente da quanto previsto per la pensione di anzianità e la pensione anticipata “ordinaria” - deriverebbe dal carattere derogatorio e contingente della misura stessa, specificamente volta a disincentivare il lavoro dipendente successivamente al collocamento a riposo, a fronte della rilevanza dei costi sostenuti dal sistema previdenziale nel riconoscimento di tali canali di uscita anticipata dal mondo del lavoro e dell’obiettivo del ricambio generazionale nel mercato del lavoro.

La previsione della sospensione della pensione per un’intera annualità, quale conseguenza della violazione del divieto di cumulo, non darebbe luogo, quindi, a un sacrificio sproporzionato e irragionevole, ma si inserirebbe nel quadro di una manovra economica caratterizzata da obiettive emergenze finanziarie e mirerebbe a liberare posti di lavoro per favorire l’occupazione e la conseguente crescita economica.

Essa, inoltre, si limiterebbe a imporre al pensionato solamente una scelta tra la sospensione del trattamento pensionistico e la rinuncia a intraprendere un nuovo rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi, oppure un lavoro autonomo non occasionale.

Tale misura, peraltro, sarebbe stata già dichiarata non sproporzionata né irragionevole nella sentenza n. 234 del 2022 di questa Corte.

Anche la dedotta violazione dell’art. 1 Prot. addiz. CEDU sarebbe priva di fondamento, non potendo parlarsi nella specie di un diritto pensionistico acquisito, ma di un regime transitorio cui il contribuente accede, nelle more del raggiungimento dei requisiti per l’accesso alla pensione di vecchiaia, in via opzionale, al ricorrere di determinati requisiti e di precise condizioni.

3.- Anche l’INPS, parte del giudizio principale, si è costituito in giudizio e ha chiesto che le questioni sollevate dal Tribunale di Ravenna siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

In via preliminare, l’ente previdenziale ritiene che le questioni siano inammissibili in quanto finalizzate a ottenere un intervento manipolativo «del tutto eccentrico rispetto all’oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale». Si chiederebbe, infatti, non già la mera caducazione della disposizione censurata, ma una riscrittura della stessa, volta a sostituire l’interpretazione assurda a diritto vivente.

Nel merito, tutte le questioni sarebbero prive di fondamento.

Anzitutto, sarebbe tale la censura di violazione dell’art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità. L’applicabilità della norma che stabilisce l’incumulabilità dei redditi da lavoro autonomo e subordinato con la speciale pensione anticipata in esame non potrebbe ritenersi condizionata all’elemento, del tutto estrinseco e perfino casuale, dello svolgimento di un numero alto o basso di giornate lavorative, non avendo il legislatore previsto alcuna relativizzazione o gradazione, in termini quantitativi, della incumulabilità tra reddito da lavoro e pensione.

Posto che la razionalità del divieto disposto con la norma censurata - riconosciuta anche da questa Corte nella sentenza n. 234 del 2022 - sarebbe connessa, a un tempo, alla garanzia della sostenibilità del sistema previdenziale e del ricambio generazionale, la previsione della sospensione del trattamento di quiescenza nel caso di violazione del



divieto suddetto sarebbe strumentale al perseguimento di tali obiettivi. Lo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato, in costanza di trattamento pensionistico, costituirebbe invero elemento fattuale in contrasto con il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire di tale favorevole trattamento pensionistico e cioè l'effettiva uscita del pensionato dal mercato del lavoro.

Né sarebbe corretta l'osservazione del rimettente circa l'inidoneità dello svolgimento di poche giornate lavorative a influire sulle dinamiche del mercato del lavoro, giacché nell'attuale contesto il lavoro subordinato ha assunto forme atipiche, tali per cui l'attività dei lavoratori dipendenti è sempre più caratterizzata da temporaneità e precarietà.

Inoltre, l'INPS rileva che - diversamente da quanto asserito dal rimettente - la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno di riferimento troverebbe un appiglio testuale nella parte della disposizione censurata in cui, dall'incumulabilità, viene esclusa solo l'attività da lavoro autonomo occasionale entro la soglia di reddito non superiore a euro 5.000 annui.

Il riferimento all'anno di percezione del reddito, espressamente indicato come criterio temporale per definire la portata della deroga all'incumulabilità, dovrebbe, pertanto, intendersi operante, in chiave di lettura sistematica, in ogni ipotesi nella quale debba essere vagliata la sussistenza della incumulabilità.

Ad avviso dell'INPS, peraltro, questa Corte, già nella sentenza n. 234 del 2022, avrebbe stabilito che non esiste alcuna criticità nella sospensione annuale della pensione per l'anno di percezione del reddito da lavoro, seppure di modesta entità.

Anche la dedotta violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., sarebbe priva di fondamento.

La completa protezione dell'art. 38 Cost. sarebbe riservata ai trattamenti di vecchiaia funzionali a sopperire alle esigenze di vita di coloro che, per il raggiungimento dell'età pensionabile, versano in quello stato di bisogno conseguente alla difficoltà o impossibilità di continuare a lavorare oltre una certa età. Pertanto, la previsione di determinate e speciali ipotesi di anticipazione della pensione rispetto al compimento dell'età pensionabile sarebbe rimessa alla discrezionale valutazione del legislatore, non costituendo oggetto della citata tutela previdenziale.

Infine, egualmente priva di fondamento sarebbe la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Non vi sarebbe stata, infatti, alcuna lesione da parte di terzi, Stato o INPS, del patrimonio del pensionato. Al contrario, la pensione sarebbe stata riconosciuta e posta in regolare pagamento nella misura di legge, sulla quale non vi è stata contestazione di sorta. L'ente previdenziale precisa che la restituzione dei ratei percepiti da parte del titolare della pensione si determina allorquando quest'ultimo, per una sua scelta, assolutamente libera, compie l'azione che ne rende illegittima la percezione.

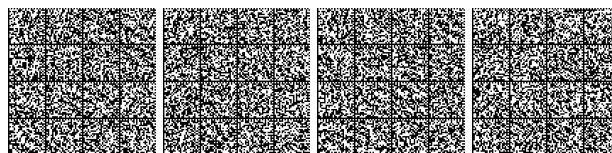
4.- Nel giudizio si è costituito anche D. F., ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale chiede che vengano accolte tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Ravenna.

Nel ribadire gli argomenti già svolti nell'ordinanza di rimessione a sostegno dell'irragionevolezza e della sproporzione della sospensione del trattamento previdenziale per un intero anno, pur a fronte di un reddito da lavoro percepito assai limitato, la difesa della parte aggiunge un ulteriore motivo di irrazionalità interna della norma censurata, come interpretata dalla Corte di cassazione.

Dalla previsione della incumulabilità contenuta nella disposizione censurata, si farebbero discendere gli effetti propri della incompatibilità, con una palese contraddizione interna alla fattispecie. Mentre l'incompatibilità determinerebbe la alternatività tra due istituti giuridici (tra due prestazioni previdenziali concomitanti o tra una prestazione previdenziale e un concorrente reddito da lavoro) e comporterebbe dunque la revoca della prestazione e la perdita definitiva del trattamento, l'incumulabilità determinerebbe invece solo la sospensione di un trattamento rispetto all'altro e la neutralizzazione delle porzioni di prestazione erogata limitatamente al periodo di coesistenza delle due fattispecie.

La parte, pertanto, ritiene che la nozione di incumulabilità debba essere interpretata nel suo significato letterale, inserendosi in un contesto legislativo che ha progressivamente liberalizzato la possibilità di percepire redditi da lavoro nonostante il pensionamento, con riguardo sia alle pensioni di vecchiaia, sia a quelle di anzianità (viene richiamato, a tal proposito, l'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

La difesa del ricorrente ricorda che tale scelta legislativa è stata ispirata dalla esigenza di contrastare il lavoro nero, secondo una *ratio* che, anche nel caso di specie, meriterebbe attenta ponderazione, unitamente all'intento di favorire l'ampliamento del mercato del lavoro. Ciò tanto più nei casi di mercati di dimensioni ridotte, come quello venuto all'attenzione nel giudizio *a quo*, in cui la prestazione irregolare del lavoro potrebbe facilmente diventare un espediente per sottrarsi a un'interpretazione restrittiva come quella assunta dal diritto vivente della Corte di cassazione.



Egualemente fondate sarebbero, poi, le censure rivolte all'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost., principalmente sulla base di argomenti sovrapponibili a quelli svolti nell'ordinanza di rimessione.

La finalità di favorire il ricambio generazionale nel mondo del lavoro, perseguita con l'introduzione della pensione anticipata "quota 100", non potrebbe giustificare la violazione del suddetto parametro costituzionale, che si determinerebbe ove il soggetto che si rioccupi per brevissimo periodo dovesse rimanere senza reddito e senza pensione e addirittura con l'obbligo di restituire i ratei di pensione percepiti prima della rioccupazione.

Pertanto, la difesa della parte rileva l'assenza di base normativa a fondamento della circolare dell'INPS 9 agosto 2019, n. 117 ("Pensione quota 100" ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Chiarimenti in materia di incumulabilità della pensione con i redditi da lavoro e di valutazione dei periodi di lavoro svolto all'estero ai fini del conseguimento della stessa), che - ben prima della più volte citata sentenza n. 30994 del 2024 della Corte di cassazione - aveva già previsto la conseguenza della sospensione del trattamento di pensione per l'intera annualità in cui si sia svolto il lavoro e percepito un reddito, posto che la normativa di riferimento, ove fa menzione della incumulabilità, non individuerrebbe alcun ulteriore parametro per la quantificazione della ritenuta pensionistica da operare.

Risulterebbe, inoltre, violato il principio di affidamento di cui all'art. 3 Cost., considerato che ogni pensionato, dato il tenore testuale della norma, potrebbe, al massimo, aspettarsi una ritenuta mensile della pensione concomitante con il lavoro svolto e non certo una ritenuta annuale.

Sarebbe, infine, fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sulla base dei medesimi argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione.

5.- All'udienza pubblica le parti e l'interveniente hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.

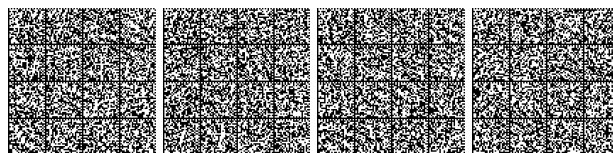
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 30 del 2025) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui - per come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nella sentenza n. 30994 del 2024 - fa discendere dalla violazione del divieto di cumulo della pensione anticipata "quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, nel periodo compreso fra il primo giorno di decorrenza della pensione anticipata e la maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, la sospensione dell'erogazione del trattamento per un'intera annualità e non solo limitatamente ai mesi di effettivo svolgimento di attività di lavoro subordinato, anche quando quest'ultima abbia luogo per periodi molto limitati (per una o poche giornate all'anno) e con redditi esigui.

Il rimettente - chiamato a pronunciarsi sulla pretesa illegittimità dell'indebito accertato dall'INPS nei confronti di un titolare di pensione anticipata "quota 100" che, in violazione del citato divieto di cumulo, aveva svolto attività di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze di una società agricola, per la raccolta dell'uva, per una durata corrispondente a una giornata lavorativa (otto ore) e per un reddito complessivo di euro 83,91 lordi - ritiene che la previsione della sospensione del trattamento pensionistico per un'intera annualità sia lesiva, innanzitutto, dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della proporzionalità e della ragionevolezza.

Una simile conseguenza della violazione del divieto di cumulo sarebbe, infatti, non solo manifestamente sproporzionata, in quanto in grado di compromettere integralmente il sostentamento dell'individuo, ma anche irragionevole, non risultando idonea a perseguire la principale finalità della normativa sulla pensione anticipata in esame e cioè quella del ricambio generazionale nel mercato del lavoro. Una prestazione lavorativa contingentata in alcune giornate (o addirittura in una sola giornata) nell'arco di un anno solare, sarebbe inidonea, per la sua natura e per la sua esiguità temporale ed economica, a incidere sulle dinamiche di tale mercato.

La previsione censurata sarebbe, inoltre, lesiva dell'art. 38, secondo comma, Cost.: il soggetto sarebbe, infatti, privato della protezione previdenziale per un intero anno, a fronte dello svolgimento di periodi di lavoro limitati, anche molto inferiori all'annualità. Di conseguenza, risulterebbe violato pure il diritto del pensionato al godimento dei propri beni, di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, evocato per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in assenza di motivi di pubblica utilità o di interesse generale, idonei a giustificare il sacrificio secondo la giurisprudenza convenzionale. Considerato che tali beni sarebbero funzionali al soddisfacimento di esigenze minime di vita e anzi di sopravvivenza, dalla violazione del richiamato diritto deriverebbe anche la lesione della dignità del pensionato e, attraverso di essa, la violazione dell'art. 2 Cost.



In secondo luogo, secondo taluni autori, accogliendo la ricostruzione della misura coercitiva quale speciale clausola penale o quale penale *sui generis*, sarebbe applicabile l'art. 1384 del codice civile⁽⁷⁾ che subordina l'applicabilità della riduzione della stessa alla circostanza che l'obbligazione principale sia stata eseguita in parte oppure che la prestazione sia manifestamente sproporzionata, avuto sempre riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento.

Si ritiene che, ammettendo l'operare del potere di riduzione, anche *ex officio*, dell'entità della misura coercitiva, in tal caso, praticabile solo dal giudice della cognizione, dovrebbe ritenersi *a fortiori* che lo stesso possa determinare *ex post* un tetto quantitativo massimo all'operare delle stesse. E quando ciò non sia accaduto, analogo potere dovrebbe riconoscersi in capo al giudice dell'esecuzione.

D'altronde, se la novella del 2022 ha riconosciuto il potere per il G.e. di irrogare, per la prima volta, l'*astreinte*, non può ragionevolmente escludersi che lo stesso possa porre un tetto massimo a quella irrogata, *aliunde*, ovvero in sede di cognizione.

Ciò, secondo il principio, logico prima che giuridico, secondo cui «nel più sta il meno», ovvero, il riconoscimento di un potere di una certa ampiezza e latitudine, implica la tacita attribuzione anche di una facoltà a contenuto più ristretto, idealmente, ricompresa nella prima.

Invero, la trasposizione in relazione alla misura coercitiva del regime proprio della clausola penale, impone la ricostruzione della natura di entrambe al fine di vagliarne l'eventuale accostabilità sotto il profilo funzionale.

Come già evidenziato, plurime sono le teorie che sono state ventilate con riguardo alla seconda.

È stata elaborata una prima tesi che sostiene la natura, essenzialmente, risarcitoria della penale, di predeterminazione del danno e di esonero dalla relativa prova in un'ottica chiaramente semplificatoria, in relazione alla quale l'intervento del giudice assume una funzione correttiva e di riequilibrio contrattuale.

Tale ricostruzione muove dalla considerazione per cui l'opposta qualificazione in termini di pena avrebbe contrastato con il principio per cui, nel nostro ordinamento, sono da ritenersi bandite le pene private, essendo il potere sanzionatorio prerogativa esclusiva dello Stato e, più esattamente — dato l'attuale assetto dell'ordinamento costituzionale — dei pubblici poteri centrali e locali.

È, infatti, indubbio che il nostro ordinamento sia ispirato, dopo la novella costituzionale del 2001, al principio pluralista e che lo stesso sia connotato da un sistema di governo multilivello e affidato al dialogo fra più enti territoriali di pari dignità costituzionale.

È chiaro che l'adesione a tale ricostruzione è idonea a rendere difficilmente accostabili i due istituti, essendo inequivoco che l'*astreinte*, per la preminente opzione interpretativa, non assolve mai ad una funzione risarcitoria, ovvero di compensazione del pregiudizio subito dal creditore.

Ciò, salvo che si acceda alla tesi ricostruttiva per cui l'introduzione, quale criterio commisurativo della stessa, dell'utilitas tratta dal debitore, sarebbe idonea ad attrarre la stessa nell'alveo del risarcimento del danno c.d. punitivo.

La sovrapposizione delle due fattispecie rimediali diviene agevole ove, invece, si opti per la ricostruzione in termini sanzionatori, nel qual caso l'intervento giudiziale sarebbe preordinato a garantire l'adeguatezza e la congruità della sanzione.

Invero, esiste, come noto, anche una terza ricostruzione in relazione alla natura della penale che distingue tra:

clausola penale c.d. «pura» (con funzione meramente preventiva di coazione all'adempimento e, successivamente, punitiva);

la clausola penale «non pura» (quella nella quale le parti, con dichiarazione espressa, hanno introdotto la funzione di liquidazione del danno indipendentemente dalla prova di esso).

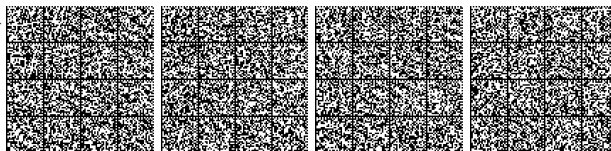
Nell'ipotesi di clausola penale «non pura», la parte non inadempiente potrebbe non domandare l'adempimento della prestazione dedotta nella penale e preferire il risarcimento integrale del danno. Ciò, in virtù di un'applicazione analogica dell'art. 1385, comma 3, cc.

A tal riguardo, si rende opportuna una breve disamina dell'istituto.

Al fine di comprendere se la riduzione della misura coercitiva indiretta possa avvenire anche d'ufficio, potrebbe essere richiamate le stesse considerazioni svolte dalla suprema Corte in materia di clausola penale.

Al momento dell'entrata in vigore del codice civile del 1942, la giurisprudenza della Corte di cassazione era concorde nell'affermare che il potere del Giudice di ridurre la penale non potesse essere esercitato d'ufficio, sebbene talvolta si fosse affermato che la richiesta di riduzione della penale dovesse ritenersi implicita nell'affermazione di nulla dovere a tale titolo.

(7) Dispone espressamente che «la penale può essere diminuita equamente dal giudice (1), se l'obbligazione principale è stata eseguita in parte ovvero se l'ammontare della penale è manifestamente eccessivo, avuto sempre riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento».



Invero, con il passare del tempo, è venuto emergendo un altro orientamento, che, al fine di mitigare il rigore del dato normativo, ha affermato che l'istanza di riduzione della penale potesse ritenersi implicita nella deduzione difensiva di non dovere alcunché a tale titolo.

Tale tesi è stata, successivamente, oggetto di revisione critica ad opera della sentenza n. 10511/1999 della Corte di cassazione, che ha, invece, ritenuto che la penale potesse essere ridotta *ex officio*, anche in assenza di una sollecitazione delle parti in tal senso(8)

Tale opzione esegetica si è fondata su due distinte ragioni:

1. la prima relativa «al riscontro nella giurisprudenza, che fino ad allora aveva negato il potere del giudice di ridurre d'ufficio la penale, di taluni cedimenti, individuati nel fatto che, in alcune delle pronunzie, l'ossequio al principio tradizionale appariva solo formale, poiché si giungeva talvolta a ritenere la domanda di riduzione implicita nell'assunto della parte di nulla dovere a titolo di penale ovvero l'eccezione relativa proponibile in appello»;

2. la seconda fondata «sull'osservazione che l'esegesi tradizionale non appariva più adeguata alla luce di una rilettura degli istituti codicistici in senso conformativo ai precetti superiori della Costituzione, individuati nel dovere di solidarietà nei rapporti intersoggettivi (art. 2 Cost.), nell'esistenza di un principio di inesigibilità come limite alle pretese creditorie (Corte cost. n. 19/1994), da valutare insieme ai canoni generali di buona fede oggettiva e di correttezza (articoli 1175, 1337, 1359, 1366, 1375 del codice civile)».

La suprema Corte, a Sezioni Unite, con la pronuncia del 13 settembre 2005 n. 18128, componendo il contrasto interpretativo al riguardo, ha optato per tale ultima soluzione.

A tale esito, è pervenuta tentando di superare le critiche mosse dalla tesi tradizionale, contraria alla riducibilità d'ufficio.

La tesi «negazionista» invocava il generale principio c.d. dispositivo che conformerebbe anche la fattispecie di cui all'art. 1384 del codice civile, secondo cui il giudice non può pronunciare se non nei limiti della domanda e delle eccezioni proposte dalle parti.

Dal punto di vista processuale, pertanto, si era affermato (Cass., sez. lav., 19 aprile 2002 n. 5691) che la richiesta di riduzione ad equità doveva tenere conto delle preclusioni processuali previste nel contesto dei diversi riti, con la conseguenza, ad esempio, che, nel processo del lavoro, la domanda doveva essere avanzata soltanto nel ricorso introduttivo o nella comparsa di risposta, oppure nel primo atto difensivo successivo al verificarsi di fatti sopravvenuti idonei ad incidere sull'ammontare della penale.

Orbene, secondo le Sezioni Unite, «il giudice che riduca l'ammontare della penale, al cui pagamento il creditore ha chiesto che il debitore sia condannato, non viola(va) in alcun modo la prima proposizione del richiamato art. 112 del codice di procedura civile, atteso che il limite postogli dalla norma (era), in linea generale, che egli non può condannare il debitore ad una somma superiore a quella richiesta, mentre può condannarlo al pagamento di una somma inferiore».

Pertanto, l'art. 112 del codice di procedura civile, nel disporre che il Giudice non può pronunciare d'ufficio su eccezioni che possono essere proposte soltanto dalle parti, lasciava intendere che vi sono, oltre alle eccezioni proponibili soltanto dalle parti, anche eccezioni che non lo sono e, in quanto tali, rilevabili d'ufficio.

Se così è, allora, il problema della riducibilità della penale non era risolto dal riferimento all'art. 112 del codice di procedura civile e dalla verifica della sua osservanza, ma dalla risposta al quesito se la riduzione della penale sia oggetto di una eccezione che può essere proposta soltanto dalla parte.

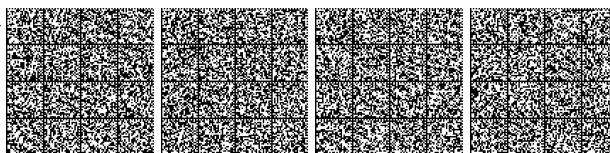
A tal riguardo, giova ricordare che le eccezioni in senso stretto rappresentano un *numerus clausus*, essendo tutte le altre riconducibili al potere di rilevazione del giudice adito.

Ciò premesso, secondo le Sezioni Unite, l'art. 1384 del codice civile non conteneva alcun riferimento all'imprevedibilità dell'eccezione della parte, quale presupposto per l'attivazione del potere di riduzione.

Pertanto, in alcune pronunce, l'ossequio al principio tradizionale appariva solo formale, poiché si giungeva talvolta a ritenere la domanda di riduzione implicita nell'assunto della parte di nulla dovere a titolo di penale ovvero l'eccezione relativa proponibile in appello (Cass., sez. III, 30 marzo 1984 n. 2112; Cass., sez. II, 26 gennaio 1982 n. 519; Cass., sez. III, 26 giugno 1981 n. 4157)(9).

(8) Questo nuovo orientamento non aveva però trovato, inizialmente, seguito nella successiva giurisprudenza della Corte, che (fatta eccezione per Cass., sez. I, 23 maggio 2003 n. 8188) aveva ribadito l'orientamento tradizionale, con le sentenze n. 5324/03, n. 8813/03, n. 5691/02, n. 14172/00.

(9) Tale orientamento, invero, poteva essere considerato superato dalle successive pronunce (Cass., sez. III, 27 ottobre 2000 n. 14172), che avevano aderito all'orientamento più rigoroso, secondo cui la riduzione ad equità la penale (per manifesta eccessività o sopravvenuta onerosità) non poteva ritenersi implicitamente contenuta nella deduzione di non dovere nulla a titolo di penale (trattandosi di deduzione incompatibile con l'istanza di riduzione).



Il secondo argomento storico, invocato dall'orientamento maggioritario, era quello per cui la riduzione della penale sarebbe posta a tutela di un interesse individuale e particolare, quello del debitore a non subire un eccessivo sacrificio della propria sfera giuridica; ragione per cui a tal ultimo sarebbe stata rimessa la decisione del riequilibrio della penale.

Orbene, per la suprema Corte anche questo argomento si fondava su un assioma non dimostrato e cioè che l'istituto della riduzione della penale fosse predisposto nell'interesse della parte debitrice.

In particolare, «una affermazione di questo tipo appar(iva) contraddetta dall'osservazione che la penale «può» ma non «deve» essere ridotta dal giudice, avuto riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento».

Da ciò si desumeva che:

a) non esisteva un diritto del debitore alla riduzione della penale;

b) il criterio che il Giudice doveva utilizzare per valutare se una penale fosse eccessiva aveva natura oggettiva, atteso che non era previsto che il Giudice dovesse tenere conto della posizione soggettiva del debitore e del riflesso che sul suo patrimonio la penale potesse avere, ma solo dello squilibrio tra le posizioni delle parti, mentre il riferimento all'interesse del creditore aveva la sola funzione di indicare lo strumento per mezzo del quale valutare se la penale sia manifestamente eccessiva o meno.

Ne discendeva, logicamente, che, pur sostanziandosi la riduzione della penale in un provvedimento che rende in concreto meno onerosa la posizione del debitore e che deve essere adottato tenuto conto dell'interesse che il creditore aveva all'adempimento, il potere di riduzione appariva attribuito al Giudice non per la tutela dell'interesse della parte tenuta al pagamento della penale, ma, piuttosto, a tutela di un interesse che lo trascendeva e di natura sovraindividuale⁽¹⁰⁾.

Infine, il supremo Collegio ha ritenuto non determinante neppure l'argomento per cui il giudice, nell'esercizio dei poteri equitativi diretti alla determinazione dell'oggetto dell'obbligazione della clausola, non dispone di altri parametri di giudizio rispetto alla verifica dell'equilibrio raggiunto dalle parti stesse, nelle preventiva determinazione delle conseguenze dell'inadempimento.

E ciò sia con riguardo al momento genetico sia in relazione all'attuazione concreta del rapporto.

Ha affermato, infatti, che questo argomento non appariva decisivo, considerando che la mancata allegazione (o la impossibilità di riscontri negli atti acquisiti) della eccessività della penale può rendere in concreto maggiormente difficoltoso l'accertamento della medesima, ma non costituisce, di per sé, circostanza preclusiva dell'esercizio officioso del potere del giudice.

A tal proposito, richiamava ciò che accade in tema di nullità del contratto, che il Giudice può dichiarare d'Ufficio purché risultino dagli atti i presupposti della nullità medesima (Cass. n. 4062/87), senza che per l'accertamento della nullità occorran indagini di fatto per le quali manchino gli elementi necessari (Cass. n. 1768/86, 4955/85, 985/81), e più di recente Cass. n. 1552/04, secondo cui «La rilevabilità d'Ufficio della nullità di un contratto prevista dall'art. 1421 del codice civile non comporta che il Giudice sia obbligato ad un accertamento d'ufficio in tal senso, dovendo invece detta nullità risultare “*ex actis*”, ossia dal materiale probatorio legittimamente acquisito al processo, essendo i poteri officiosi del Giudice limitati al rilievo della nullità e non intesi perciò ad esonerare la parte dall'onere probatorio gravante su di essa».

Secondo le Sezioni Unite, il potere conferito al giudice dall'art. 1384 del codice civile di ridurre la penale manifestamente eccessiva era da considerarsi fondato sulla necessità di correggere l'esercizio dell'autonomia privata, mediante l'attivazione di un potere equitativo che ristabilisca un congruo temperamento degli interessi contrapposti, valutando l'interesse del creditore all'adempimento, cui ha diritto, tenendosi conto dell'effettiva incidenza di esso sull'equilibrio delle prestazioni e sulla concreta situazione contrattuale.

Ciò, a tutela di un interesse superiore all'osservanza di un generale principio di equilibrio che ha un fondamento essenzialmente equitativo.

Secondo il supremo consesso, la legge, quindi, nel riconoscere l'autonomia contrattuale delle parti, ne sanciva i limiti operativi. La verifica dell'osservanza del rispetto di tali ultimi è demandato al Giudice, che non può riconoscere tutela al diritto fatto valere, se esso si fonda su un contratto il cui contenuto non sia conforme alla legge ovvero sia diretto a realizzare interessi che non appaiono meritevoli secondo l'ordinamento giuridico.

(10) Del resto il nostro ordinamento conosce altri casi in cui l'intervento equitativo del Giudice pur risolvendosi in favore di una delle parti in contesa non è tuttavia predisposto specificamente per la tutela di un suo interesse. Si pensi all'ipotesi in cui una delle parti abbia chiesto il risarcimento del danno in forma specifica; il Giudice, in questo caso, anche se l'esecuzione specifica sia possibile, ha tuttavia il potere di disporre che il risarcimento avvenga per equivalente «se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore» (art. 2058 del codice civile). È un potere che il Giudice può esercitare pacificamente d'ufficio avuta presente l'obiettivo difficoltà che il debitore può incontrare nell'eseguire la prestazione risarcitoria; la difficoltà, appunto perché obiettiva, non riguarda però la situazione economica del debitore, ma piuttosto l'esecuzione stessa della prestazione. Si pensi ancora al potere attribuito al Giudice di liquidare il danno con valutazione equitativa se lo stesso non può essere provato nel suo preciso ammontare (art. 1226 del codice civile), pacificamente esercitabile indipendentemente dalla richiesta delle parti.



