## 1ª SERIE SPECIALE

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

GAZZETTA

UFFICIALE

# DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 novembre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

Anno 166° - Numero 45

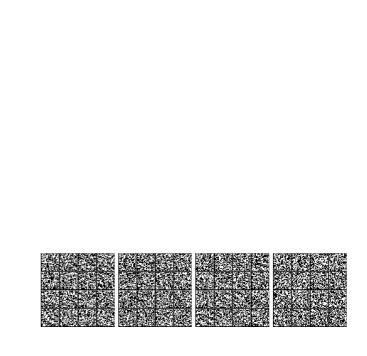
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA. 70 - 00186 ROMA Amministrazione presso l'istituto poligrafico e zecca dello stato - via salaria, 691 - 00138 Roma - centralino 06-85081 - libreria dello stato Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

# **CORTE COSTITUZIONALE**









1

## SOMMARIO

#### 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.

#### 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).



## 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 ragione-volezza 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.

## 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.

#### 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.

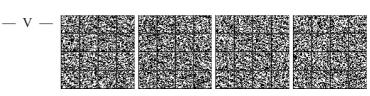
- Decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, art. 3, comma 1, lettera b-bis).
- Costituzione, artt. 3 e 41. Pag. 73

#### 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.



## ATTI DI PROMOVIMENTO 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.

Pag. 107

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

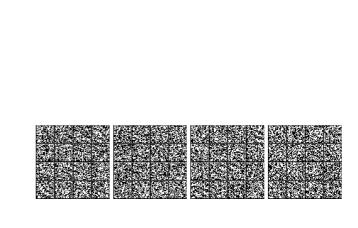
Lavoro – Licenziamento individuale – Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti – Tutela del lavoratore nei casi di licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge 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.

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 CONFSERVIZI - 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 partecipe 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'avere sottoscritto un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva o, per effetto della sentenza di questa Corte n. 231 del 2013, l'avere 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 - UTI-LITALIA nonché Associazione trasporti ASSTRA.

Le intervenienti rappresentano che ASSTRA, aderente a CONFSERVIZI, è firmataria del contratto collettivo nazionale degli autoferrotranvieri, 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 dinnanzi 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 partecipanti 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 opponendum CONFSERVIZI 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 evidenzierebbe 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».

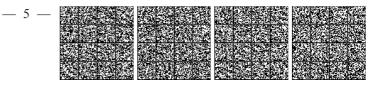
ORSA informa che, con nota del 21 luglio 2025, allegata alla memoria, ASSTRA ha receduto dal protocollo inter partes, da ASSTRA stessa richiamato nelle proprie difese.

## 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 oppostole 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, evidenzierebbero 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».

 Preliminarmente, deve dichiararsi ammissibile l'intervento ad opponendum spiegato da CONFSERVIZI e ASSTRA.

Infatti, le intervenienti sono interessate all'applicazione del protocollo nazionale del 4 maggio 2017, poiché stipulato da ASSTRA, quale aderente a CONFSERVIZI; 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, CONFSERVIZI 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 formatasi 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, inverata 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'eccepita 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'eccepita 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, mostrerebbero la loro inidoneità ogniqualvolta 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 rimediale 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'adeguatezza.

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 CONFSERVIZI 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

T\_250156



#### 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 tertia 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'irragione-vole disparità di trattamento rispetto ai delitti, assunti a tertia 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 compara-



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).

Peraltro, 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 criminose 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 tertia 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 l, la sanzione pecuniaria da 400,00 a 1.000,00 euro per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. l, 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. l, comma 2, lettere i, m, p, u, v, v, v 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. l, 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. l, 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. I, 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. I, 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».

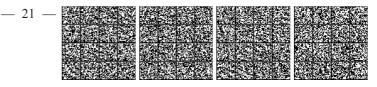
Osserva poi il giudice *a quo* che, alla data della promulgazione della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, era in vigore il d.l. n. 19 del 2020, il quale costituirebbe «la cornice normativa nell'ambito della quale» sono stati adottati diversi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

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 funzional[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 sosterrebbe 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 dei 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 rimessione, 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 omesso di indossare, all'interno del locale e in presenza di altre persone, la mascherina chirurgica.
- l.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 denunziato 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, giustificherebbero 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 competenziale esclusivo 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 indubbiate 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;

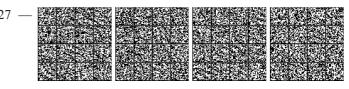
uditi gli avvocati Alberto Guariso per l'ASGI aps e l'APN, Antonino Sgroi per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

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 subìto 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'irrilevanza 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, omesso 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 omesso 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 vòlto 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 parttime 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'analoga 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 parimenti 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 condictio 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 condictio 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 *IVS*) 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 graduali 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 procedimentali 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 rimessione 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 sollecita 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 ininfluente, 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 [...] partico-larmente 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 procedimentali 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*).

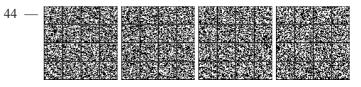
Ma se, per un verso, così facendo, la legge n. 124 del 2017 ha voluto esonerare dal regime di tutela le opere "recenti", e dunque limitare il potere di dichiarare l'interesse culturale intrinseco, per altro verso, e correlativamente, ha voluto recuperare l'attrazione al patrimonio culturale di alcune 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 rinvengono 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 procedimentali 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 sopraintendente 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

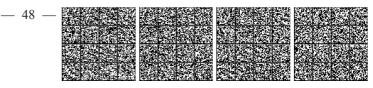
N. **161** 

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

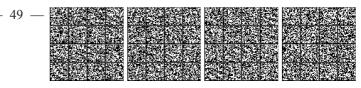
- 1.- Con ricorso notificato e depositato il 7 febbraio 2025, iscritto al n. 9 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41, recante «Disposizioni in 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.

**—** 50 -

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.

— 52 -

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

T\_250161



### 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 addotti 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 giustificarne 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

— 56 -

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 assurta 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.

Egualmente 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.

Peraltro, 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 individuerebbe 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 giustificarne 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.



- 2.- In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione al fatto che il rimettente, pur ritenendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, non l'ha seguita, sollevando questione di legittimità costituzionale della medesima, in base all'opposta lettura che di essa ha dato una singola pronuncia della sezione lavoro della Corte di cassazione, ritenuta per errore diritto vivente.
  - 3.- L'eccezione è fondata.
- 3.1.- Il Tribunale di Ravenna muove dal rilievo che la disposizione censurata non prevede espressamente le conseguenze della violazione del divieto di cumulo tra la pensione anticipata "quota 100" e lo svolgimento di attività lavorativa. A tal proposito, osserva che «il legislatore avrebbe potuto regolare come meglio credeva la fattispecie», purché «nel rispetto dei limiti», corrispondenti alla proporzionalità e ragionevolezza della misura, nonché del diritto del pensionato al sostentamento, ma «non lo ha fatto».

Tuttavia, la circostanza che la Corte di cassazione, sezione lavoro, nella sentenza n. 30994 del 2024, abbia individuato le citate conseguenze 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 un'interpretazione adeguatrice, data «l'esistenza di un diritto vivente». Il rimettente precisa, a tal proposito che, allorquando la sezione lavoro della Corte di cassazione «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».

A tale argomento il giudice *a quo* aggiunge che la citata pronuncia, là dove ha escluso espressamente l'esistenza di un dubbio di costituzionalità della norma in questione, così come da essa interpretata, toglierebbe «spazio di manovra per un'interpretazione conforme a Costituzione» da parte del giudice di merito.

3.2.- A sostegno dell'esito di inammissibilità, è opportuno richiamare sinteticamente gli approdi nel tempo raggiunti da questa Corte sull'onere di interpretazione delle disposizioni censurate che grava sul giudice rimettente, il cui assolvimento consente l'esame nel merito delle questioni sollevate.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, «se è vero che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime "perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)", ciò però non significa che "ove sia improbabile o difficile prospettarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito" (sentenza n. 42 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 83 del 2017)» (sentenza n. 77 del 2018). In particolare, ciò avviene allorquando il giudice abbia motivato, in maniera non implausibile, l'impraticabilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, escludendola consapevolmente o per la presenza di un orientamento giurisprudenziale contrario consolidato, che assurga a "diritto vivente", o per il tenore letterale della disposizione censurata. In entrambe le suddette ipotesi, «[1]a correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente - e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti» alla predetta interpretazione - "attiene [...] al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa" (da ultimo, sentenza n. 204 del 2021)» (sentenza n. 219 del 2022).

Più precisamente, in presenza di uno stabile approdo ermeneutico della giurisprudenza di legittimità - ravvisato non solo in presenza di un'interpretazione fornita dalle sezioni unite della Corte di cassazione e poi stabilizzatasi nella giurisprudenza di legittimità (sentenza n. 73 del 2024) ma, più in generale, a fronte di una interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità reiterata e conseguentemente stabile (sentenza n. 38 del 2024) - il giudice *a quo* ha «la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenza n. 243 del 2022)» (sentenza n. 73 del 2024). Ciò «senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi» (sentenza n. 180 del 2021): la norma «vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte (sentenze n. 141 del 2019 e n. 191 del 2016)» (ancora, sentenza n. 73 del 2024).

In tal caso, del "diritto vivente" questa Corte «non può che prendere atto, non potendo sostituirsi alla giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione delle disposizioni legislative, ed essendo piuttosto il proprio compito confinato alla verifica se il risultato di tale interpretazione sia compatibile con i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo*» (sentenza n. 116 del 2023).

In considerazione del rilievo assegnato al «consolidamento» dell'interpretazione della disposizione censurata offerta dalla giurisprudenza di legittimità diviene, dunque, centrale l'accertamento dello stesso, connesso all'«uso ripetuto nel tempo» e al «grado di consenso raccolto» (sentenza n. 38 del 2024). Accertamento che, «soprattutto in mancanza di un arresto nomofilattico delle Sezioni unite» (ancora, sentenza n. 38 del 2024), è necessario a «verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione

della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio "diritto vivente" nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la "vivenza" della norma costituisce "una vicenda per definizione aperta" (sentenza n. 202 del 2023)» (nuovamente, sentenza n. 38 del 2024).

Ancora, solo nell'ipotesi in cui sia la lettera della disposizione censurata a opporsi, secondo una non implausibile motivazione del giudice rimettente, a un'esegesi condotta secondo i canoni dell'interpretazione costituzionalmente conforme, «il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 91 del 2013): infatti, il «dato letterale , [...] costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione (sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 82 del 2017)» (sentenza n. 18 del 2022).

3.3.- Tanto premesso, gli argomenti svolti dal Tribunale di Ravenna a fondamento dell'impraticabilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata dall'art. 14, comma 3, del d.l. n.4 del 2019, come convertito, non risultano convincenti.

Non con riferimento al dato letterale, considerato che è lo stesso rimettente a rilevare l'esistenza di una lacuna normativa nel citato art. 14, comma 3, in ordine alla previsione delle conseguenze del divieto del cumulo, e a evidenziare che il legislatore ben avrebbe potuto colmarla, purché, però, nel rispetto sia dei principi di proporzionalità e ragionevo-lezza, sia del diritto del pensionato al sostentamento. Ed è sempre il rimettente a ritenere non contraddetta dal silenzio del legislatore, anzi ben possibile, l'interpretazione costituzionalmente adeguata della disposizione esaminata, che ricava dal contesto normativo di riferimento e, in specie, dalla previsione dell'erogazione mensile dei ratei di pensione.

A sostegno di tale praticabilità, il Tribunale di Ravenna peraltro assume che - di contro all'assunto dell'INPS - tale interpretazione non sia stata esclusa dalla sentenza n. 234 del 2022, con cui questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla medesima disposizione oggi in esame, ma in riferimento al diverso profilo concernente l'ambito di operatività del divieto di cumulo, ha respinto, in ragione della disomogeneità delle fattispecie poste a raffronto, la richiesta di estensione ai redditi da lavoro subordinato intermittente della deroga alla incumulabilità prevista per i redditi di lavoro autonomo occasionale sino a 5000 euro annui.

L'unico ostacolo indicato dal rimettente sta, dunque, nella citata sentenza n. 30994 del 2024, che ha individuato le conseguenze della violazione del divieto di cumulo di cui al citato art. 14, comma 3, 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.

Tale sentenza, tuttavia, è rimasta finora unica nella giurisprudenza di legittimità, anche perché adottata assai di recente. Essa, peraltro, risulta non avere avuto un seguito generalizzato da parte dei giudici di merito, considerato che essa è stata seguita da alcune pronunce (fra le altre, Corte d'appello Milano, sezione lavoro, sentenza 7 agosto 2025, n. 629; Corte d'appello Bologna, sezione lavoro, sentenza 16 giugno 2025, n. 311), ma se ne rinvengono altre che l'hanno disattesa, esprimendo un diverso indirizzo (fra le altre, Corte d'appello Brescia, sezione lavoro, sentenza 15 aprile 2025, n. 81; Corte d'appello Trento, sezione lavoro, sentenza 20 marzo 2025, n. 14), in alcuni casi in linea con l'interpretazione proposta dall'attuale rimettente.

Appare, pertanto, evidente che non ricorrono, nella specie, quei requisiti di reiterazione e stabilità che questa Corte ha ripetutamente ritenuto necessari a conferire all'orientamento interpretativo espresso dalla giurisprudenza di legittimità un grado di consolidamento tale da rivelare il suo radicamento nell'ordinamento (fra le altre, sentenze n. 101 del 2023 e n. 122 del 2017) e da farlo assurgere realmente a "diritto vivente", così da indurre il giudice che ne ravvisi il possibile contrasto con la Costituzione a investire questa Corte e da indurre questa Corte a pronunciarsi su di esso.

Lo stesso rimettente, d'altronde, finisce per riconoscere che la pronuncia di legittimità evocata come ostacolo all'interpretazione costituzionalmente orientata non è "diritto vivente", richiamando la sentenza n. 208 del 2024 che ha ritenuto che due pronunce di legittimità, per il numero limitato e il tempo ridotto entro il quale erano state adottate, non integravano gli estremi di un «diritto vivente idoneo a essere assunto come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale».

Nondimeno, il rimettente ravvisa, come si è già detto, un ostacolo all'interpretazione costituzionalmente orientata proprio nella citata unica pronuncia della sezione lavoro della Corte di cassazione finora adottata sul tema e nella norma ivi desunta dall'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito; pronuncia quest'ultima ancora suscettibile, secondo l'ordinaria dinamica giurisprudenziale, di venire confermata, come pure di essere oggetto di revirement, e perciò non qualificabile alla stregua di già "vivente" in questa forma nell'ordinamento.

Il giudice rimettente quindi può - e deve - procedere all'interpretazione della disposizione censurata confrontandosi con il citato precedente giurisprudenziale, che tuttavia non radica una situazione di «diritto vivente».

4.- In definitiva, deve dichiararsi l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate dal Tribunale di Ravenna, non avendo quest'ultimo correttamente assolto all'onere di preventiva interpretazione della disposizione censurata.



### PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le 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, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, quest'ultimo sotto 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, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, 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* 

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T 250162

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.



## 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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

#### **SENTENZA**

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito degli artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *m*), *o*), *q*), *s*), *t*), *z*), *aa*), *bb*) ed *ee*), 3, commi 1, 2 e 3, da 4 a 10 nonché l'Allegato 2, richiamato dall'art. 4, l'Allegato 3 (Modello *C*), richiamato dall'art. 5, e l'Allegato 5, richiamato dall'art. 7, lettera *c*), del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 16 ottobre 2024, n. 226 (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta), adottato di concerto con il Ministero dell'interno; dei punti da 2 a 6 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), e delle fasi 2, 3 e 4 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico), promossi dalla Regione Calabria con ricorsi notificati il 16 dicembre 2024 e il 10 febbraio 2025, depositati in cancelleria il 30 dicembre 2024 e il 1° marzo 2025, rispettivamente iscritti ai numeri 3 del registro conflitti tra enti 2024 e 1 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 3 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria e l'avvocata dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

### Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16 dicembre 2024 e depositato il successivo 30 dicembre, iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2024, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), adottato di concerto con il Ministero dell'interno, 16 ottobre 2024, n. 226 (Modalità di tenuta e compilazione del foglio di servizio elettronico di cui all'articolo 11, comma 4, legge 15 gennaio 1992, n. 21, ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente effettuato esclusivamente mediante autovettura o motocarrozzetta).

La ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, introdurre nuovi obblighi o divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente.

Conseguentemente, chiede l'annullamento *in parte qua* del decreto.

1.1.- La Regione Calabria premette che il servizio NCC rientra nella materia «trasporto pubblico locale», ascrivibile alla competenza legislativa residuale e a quella regolamentare delle regioni, ai sensi dell'art. 117, commi quarto e sesto, della Costituzione.

La ricorrente precisa che il decreto interministeriale impugnato è stato adottato sul fondamento dell'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici



non di linea), come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, e sottolinea che tale norma è stata parzialmente dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 56 del 2020.

1.2.- Secondo la Regione, il decreto impugnato non si sarebbe limitato a fissare le specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico, ma - nel disciplinare le «modalità di compilazione e di tenuta» dello stesso da parte del conducente - avrebbe imposto ulteriori obblighi all'esercente il servizio e avrebbe regolato l'esercizio dell'attività NCC, determinando plurime interferenze con le competenze legislative e amministrative assegnate dalla Costituzione alle regioni.

In particolare, vi sarebbe stata una invasione delle materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale», di cui all'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; sarebbe stato leso, inoltre, il principio di leale collaborazione e sarebbe stato violato l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con contestuale incidenza sulla competenza attribuita alle regioni dall'art. 117, quinto comma, Cost.

- 2.- Il ricorso si appunta su tre profili della disciplina introdotta dall'atto impugnato.
- 2.1.- In primo luogo, la Regione contesta quanto previsto dall'art. 4, comma 3, in raccordo con gli artt. 2, comma 1, lettere s), t) ed ee), e 7, lettera c), del d.interm. n. 226 del 2024, concernente i servizi resi con partenza da un luogo diverso dalla rimessa o dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992 (Modello B).

La ricorrente illustra le richiamate norme, in base alle quali l'applicativo informatico consente la registrazione della prenotazione come «bozza di servizio» solo se essa viene effettuata sino a venti minuti prima dell'inizio del servizio che parte da fuori rimessa, cui si aggiunge l'ulteriore vincolo a far coincidere la partenza di tale prestazione con l'arrivo del servizio precedente.

La Regione Calabria desume da tale disciplina l'imposizione di un «obbligo di sospendere il servizio per venti minuti, tra una corsa e l'altra», che non solo non troverebbe supporto nell'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, ma tornerebbe, nella sostanza, a riproporre la previsione di un vincolo a ritornare in rimessa, fra l'una e l'altra prestazione. Quest'ultimo era stato dapprima introdotto, nella richiamata disposizione di legge, dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e poi dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 56 del 2020.

La ricorrente riferisce che, secondo questa Corte, la previsione che imponeva l'«interruzione del servizio attraverso l'introduzione dell'obbligo di rientro in rimessa» evidenziava un contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, sì da eccedere rispetto alla competenza statale nella materia «tutela della concorrenza». Il decreto, pertanto, avrebbe indebitamente riproposto, «su diverso piano, l'intento di perseguire analogo effetto, in via diretta, mediante l'imposizione [...] di una attesa minima, tra una corsa e l'altra».

A giudizio della Regione Calabria, ciò comporterebbe una interferenza con la materia «trasporto pubblico locale», attribuita alla competenza legislativa e regolamentare delle regioni dall'art. 117, commi quarto e sesto, Cost., e si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione europea (art. 49 TFUE), determinando anche un vulnus alle prerogative assegnate alle regioni dall'art. 117, quinto comma, Cost.

2.2.- In secondo luogo, la ricorrente impugna la disciplina dei «contratti di durata», di cui all'art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024, che, nel coordinamento sia con le definizioni previste dall'art. 2, comma 1, lettere f), h), m), q), t), z), aa), bb), ee), sia con l'Allegato 3, Modello C, richiamato dal medesimo art. 5, conduce a escludere che il committente possa esercitare «anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC».

Simile preclusione impedirebbe la stipula di contratti di durata con operatori quali alberghi, agenzie di viaggio e tour operator, incidendo sulle condizioni di accesso al mercato e sulle modalità di espletamento del servizio, il che comporterebbe una interferenza con le attribuzioni regionali nelle materie «trasporto pubblico locale» e «turismo».

2.3.- L'ultimo profilo della disciplina su cui si appuntano le doglianze del ricorso attiene all'obbligo di registrazione e gestione dei fogli di servizio tramite l'«utilizzo, in via esclusiva, dell'"applicazione informatica"», istituita e gestita dal MIT. Tale aspetto è regolato dall'art. 3 del d.interm. n. 226 del 2024, da leggere in correlazione con l'Allegato 1 e con le norme definitorie di cui all'art. 2, comma 1, lettere a), b), d), e), f), g), o), t), z), aa), bb) ed ee), del medesimo decreto, ed è altresì disciplinato, quanto a profili di dettaglio, dagli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 sempre dello stesso decreto, nonché dagli Allegati 2, 3 e 5, richiamati rispettivamente dagli artt. 4, 5 e 7, lettera c).

Secondo la Regione, il richiamato obbligo eccederebbe quanto previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, che non farebbe alcun riferimento all'istituzione dell'applicazione informatica presso il Ministero, né al carattere esclusivo del sistema informatico e telematico per poter compilare il foglio di servizio.

Il ricorso evidenzia, inoltre, come la disciplina introdotta non sia funzionale a prevenire elusioni delle regole concorrenziali poste a tutela degli esercenti il servizio taxi. A tal fine, viceversa, sarebbe preposto l'art. 6, comma 2,



del d.interm. n. 226 del 2024, il quale dispone che «[i]l conducente, in occasione del controllo su strada da parte degli organi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, comunica agli stessi il codice identificativo del foglio di servizio e ne esibisce copia, su richiesta degli stessi, anche in modalità digitale».

I vincoli imposti dal decreto interministeriale eccederebbero, dunque, a detta della ricorrente, i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento di obiettivi riconducibili a finalità concorrenziali, il che comporterebbe una indebita invasione delle competenze regionali nelle materie «trasporto pubblico locale» e «polizia amministrativa locale».

3.- Sotto il profilo procedimentale e delle relazioni interistituzionali, la Regione deduce, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione, assumendo che l'adozione del d.interm. n. 226 del 2024, sebbene incida su ambiti di competenza regionale, non sia stata preceduta da idonee forme di coinvolgimento regionale, riconducibili al «sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali», secondo quanto la ricorrente ricava dalla giurisprudenza costituzionale (in specie dalla sentenza n. 31 del 2006).

Il mancato rispetto del principio di leale collaborazione comporterebbe, pertanto, la violazione degli artt. 5, 114, 117, 118, terzo comma, 119 e 120 Cost.

4.- Da ultimo, la Regione propone istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del decreto impugnato, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Con riferimento al periculum, rappresenta l'aggravamento, specie nel territorio calabrese, delle note carenze del servizio non di linea, rispetto alle quali richiama le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 137 del 2024.

Relativamente al fumus, rinvia, invece, ai motivi di ricorso.

5.- Con successivo ricorso, notificato il 10 febbraio 2025 e depositato il 1° marzo 2025, iscritto al n. 1 reg. confl. enti del 2025, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato anche in relazione a: *i)* i punti da 2 a 6 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226); *ii)* le fasi 2, 3 e 4 della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico).

La ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti introdurre nuovi obblighi o divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente.

Conseguentemente, chiede l'annullamento in parte qua delle citate circolari.

6.- La Regione premette che entrambe le circolari sono state emanate «in attuazione» dell'art. 10, comma 2, del d.interm. n. 226 del 2024 e che, per la loro natura esecutiva e consequenziale, resterebbero, comunque, caducate nell'eventualità dell'annullamento del decreto.

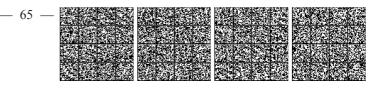
Cionondimeno, ritiene che esse presentino autonomi profili lesivi, in quanto inciderebbero direttamente sulle modalità di svolgimento del servizio NCC e sull'organizzazione degli operatori. Anche la disciplina prevista dalle citate circolari comporterebbe, dunque, relativamente ai profili già contestati nel precedente ricorso: *i)* l'invasione delle materie di competenza regionale, legislativa e regolamentare, «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale», di cui all'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; *ii)* la lesione dell'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE; *iii)* la violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

6.1.- In particolare, la Regione deduce che la circ. MIT n. 34247 del 2024 riproduce e rafforza le regole del decreto interministeriale, dimostrando che, nella disciplina dei tre profili già contestati nel primo ricorso, emerge una eccedenza rispetto alla competenza legislativa statale nella materia «tutela della concorrenza» e una invasione di competenze regionali residuali, legislative e regolamentari, a partire dalla materia «trasporto pubblico locale», nonché una violazione dell'art. 117, comma quinto, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE.

Con riferimento ai servizi NCC resi con partenza da un luogo diverso dalla rimessa, ovvero dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992, il punto 4 della circolare dedicherebbe apposite istruzioni in ordine alla generazione del FDSE, così riproponendo e integrando la previsione dell'obbligo di attesa di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del relativo servizio.

Con riguardo, poi, alla disciplina dei contratti di durata, la circolare, sempre al citato punto 4, imporrebbe l'utilizzo del Modello C, la cui disciplina preclude ad alcune categorie di soggetti di stipulare contratti di durata con l'esercente il servizio NCC.

Infine, quanto all'introduzione e all'imposizione dell'utilizzo dell'applicazione informatica per la generazione, la compilazione e la tenuta del foglio elettronico, la circolare - nel regolare le modalità di accesso, la struttura, la gestione e la consultazione del FDSE, rispettivamente ai punti 2, 3, 4, 5 e 6 - imporrebbe l'utilizzo esclusivo dell'applicazione informatica istituita e gestita dal MIT.



6.2.- La Regione rileva, inoltre, che anche la circ. MIT n. 36861 del 2024 disciplina i richiamati profili, prevedendo la scansione delle tempistiche, nonché le modalità attuative del sistema informatico centralizzato, e confermando, altresì, l'esclusività dello strumento applicativo ministeriale per la generazione, compilazione e tenuta del foglio elettronico.

La richiamata circolare contemplerebbe anche ulteriori obblighi e andrebbe a incidere sull'organizzazione del servizio, nonché sulle funzioni amministrative di controllo, in tal modo invadendo competenze legislative e regolamentari regionali, a partire dalla materia «polizia amministrativa locale».

- 6.3.- Il ricorso aggiunge che le circolari impugnate sarebbero state adottate senza il doveroso rispetto del principio di leale collaborazione.
- 6.4.- La Regione Calabria chiede, pertanto, a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato adottare tale disciplina e di annullare *in parte qua* le circolari.
- 7.- Con atto depositato il 27 gennaio 2025, si è costituito in giudizio, con riferimento al primo conflitto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ritiene il ricorso inammissibile, per carenza del tono costituzionale, in quanto non sarebbe vòlto al ripristino dell'ordine costituzionale delle competenze, bensì alla rimozione di un ostacolo alla migliore competitività delle imprese.
- 7.1.- Nel merito, dopo aver riepilogato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la difesa statale sostiene che la disciplina contestata con il primo motivo di ricorso sarebbe finalizzata a garantire esclusivamente la preventiva prenotazione del servizio NCC, sì da assicurare che quest'ultimo si rivolga solo a un'utenza specifica e differenziata.

In tal senso, il decreto interministeriale si sarebbe conformato ai principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 56 del 2020, che non avrebbe «travolto l'obbligo del rientro in rimessa tout court, bensì l'obbligo di rientro in rimessa fissato necessariamente al termine di ogni singolo servizio, con preclusione assoluta di svolgimento di servizi successivi senza prima aver fatto ritorno anche "a vuoto" alla rimessa, "se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente"».

In particolare, l'Avvocatura precisa che nessun vincolo temporale è previsto per i Modelli A e C, mentre per il Modello B l'intervallo minimo che deve decorrere tra la prenotazione e l'inizio del servizio collegato sarebbe funzionale a dimostrare che il vettore NCC non rientra in rimessa, perché vi è un servizio collegato al precedente. In tal modo, l'intervallo temporale renderebbe possibile effettuare controlli al fine di evitare condotte abusive e non comporterebbe inconvenienti sul piano pratico, in quanto non sarebbe «immaginabile che - soprattutto nelle grandi città - un cliente possa prenotare il proprio noleggiatore di fiducia entro un lasso temporale più ridotto rispetto a quello previsto dal Decreto», che legittima la continuità nello svolgimento dell'attività di trasporto.

La difesa statale, nel sostenere che non sarebbe stata invasa la competenza, legislativa e regolamentare, residuale della Regione, fa perno sul carattere finalistico e trasversale della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» e, a tal fine, richiama sia la sentenza n. 206 del 2024 di questa Corte, sia la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 28 aprile 2022, n. 3381.

Quanto alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea, l'Avvocatura segnala che il Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 luglio 2022, n. 5756, ha deciso di non disapplicare la normativa italiana, ritenendo il regime autorizzatorio compatibile con gli artt. 49 e 56 TFUE. Inoltre, sostiene che le controversie in tema di servizio NCC non avrebbero a oggetto la natura transfrontaliera del servizio, evocando, a supporto di tale conclusione, le sentenze della Corte di giustizia 13 febbraio 2014, cause riunite C-419/12 e C-420/12, Crono Service e altri.

7.2.- Con riguardo poi ai contratti di durata (Modello *C*), l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che, ove si ampliasse il regime semplificato di tale modello a un interlocutore che svolgesse attività di intermediazione, anche indiretta, si finirebbe per estendere l'offerta del servizio NCC a un'utenza indifferenziata, ambito proprio del servizio di piazza dei taxi.

Rileva, inoltre, che non sarebbe precluso agli NCC «stipulare "contratti con alberghi, agenzie di viaggi, operatori turistici"», ma che, in tal caso, non potrebbe operare il Modello C, concernente la stipula di contratti di durata.

7.3.- Infine, quanto all'obbligo di utilizzare in via esclusiva l'applicazione informatica, la difesa statale contesta la genericità della censura, che renderebbe oscuro il senso della ritenuta interferenza con attribuzioni assegnate alla Regione.

In ogni caso, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la normativa primaria di riferimento non vieta l'adozione di strumenti digitali di coordinamento e che questi sarebbero conformi al principio generale di buon andamento e di semplificazione dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost.

7.4.- Da ultimo, con riferimento alla supposta violazione del principio di leale collaborazione, la difesa dello Stato segnala che il foglio di servizio è stato già previsto dalla normativa primaria e che l'atto amministrativo non avrebbe perciò alcun impatto innovativo, se non per la sua digitalizzazione. Di conseguenza, non risulterebbe chiaro come possa concretizzarsi la violazione del principio di leale collaborazione.



In ogni caso, il resistente richiama la sentenza n. 56 del 2020 che avrebbe riconosciuto la natura prevalente della materia «tutela della concorrenza» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevalenza che renderebbe superflua l'applicazione del principio di leale collaborazione.

- 7.5.- Quanto all'istanza cautelare, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'assenza di periculum, evidenziando che il FDSE non sarebbe (ancora) operativo e che la circolare n. 36861 del 2024 prevede un rilascio per fasi; il termine dell'art. 10, comma 2, del d.interm. n. 226 del 2024 è inteso come ordinatorio e, in mancanza dell'applicazione pienamente funzionante, l'obbligo di tenuta del FDSE non sarebbe attuale.
- 8.- Con atto depositato il 21 marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio anche nel conflitto di attribuzione tra enti promosso con il secondo ricorso della Regione Calabria.

A parere della difesa dello Stato, il conflitto sarebbe inammissibile, poiché «le circolari impugnate si limit[erebbero] a confermare il dettato del Decreto interministeriale n. 226 del 16.10.2024 di cui costituiscono applicazione e s[arebbero] perciò prive di autonoma attitudine lesiva rispetto a questo».

Riproduce, inoltre, con le medesime argomentazioni dell'atto di costituzione in giudizio avverso il primo ricorso, anche l'eccezione di inammissibilità concernente il difetto di tono costituzionale.

Parimenti, ripropone nel merito le stesse motivazioni sviluppate avverso l'accoglimento del primo ricorso.

9.- In data 4 febbraio 2025, l'Associazione nazionale imprese trasporto viaggiatori (ANITRAV) ha depositato, relativamente al primo conflitto promosso dalla Regione Calabria, opinione scritta, che è stata ammessa con decreto del Presidente della Corte costituzionale il 4 marzo 2025.

L'Associazione sostiene che il d.interm. n. 226 del 2024 travalica le «specifiche tecniche» del foglio elettronico, incidendo sulle modalità operative del servizio NCC e ripristinando, in via surrettizia, effetti analoghi all'obbligo di rientro in rimessa dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 56 del 2020, con violazione delle competenze regionali e dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (artt. 118 e 120 Cost.). Rileva, in particolare, che le regioni sarebbero state private della possibilità di adottare strumenti normativi adeguati alle specificità territoriali e deduce, inoltre, profili di irragionevolezza e di non proporzionalità (art. 3 Cost.), specie in pregiudizio della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e dei vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 TFUE).

10.- Con memoria del 4 agosto 2025, la difesa statale si è confrontata con gli argomenti spesi dall'amicus curiae e ha ribadito la distinzione strutturale tra l'attività propria dei taxi e il servizio NCC, tornando a sottolineare come la previsione del limite di venti minuti, concernente il Modello B, sia funzionale ad accertare la condotta regolare del vettore e a evitare atti di concorrenza sleale.

Infine, l'Avvocatura generale specifica che la legge n. 21 del 1992 regola gli autoservizi pubblici non di linea, con l'obiettivo di «bilanciare le istanze concorrenziali poste a fondamento dell'intero sistema economico con le imprescindibili esigenze di tutela degli utenti e di garanzia della qualità del servizio». Riconosce, poi, ampie competenze alle regioni, in relazione agli autoservizi pubblici non di linea, ma precisa che su di esse il decreto non produrrebbe effetti, sicché, per questo motivo, le regioni non sarebbero state coinvolte nella sua elaborazione.

Ancora sulla misura cautelare, l'Avvocatura insiste sulla non operatività del sistema e sul carattere progressivo dell'attuazione, ribadendo l'insussistenza del pregiudizio grave e irreparabile.

11.- Con due distinti atti, depositati il 2 settembre 2025, la Regione Calabria ha presentato memorie in relazione ad ambedue i conflitti. In entrambi, segnala che medio tempore è intervenuta la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, 4 agosto 2025, n. 15273, che ha annullato il d.interm. n. 226 del 2024 e le circolari oggetto del secondo conflitto.

Ribadisce, nondimeno, il persistente interesse della Regione al ricorso.

Nella prima memoria, replica all'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, adducendo la precisa individuazione di profili di lesione delle competenze regionali.

Nel merito, sostiene che la difesa statale non si è confrontata con le effettive ragioni della portata lesiva delle singole contestazioni e torna a sottolineare che il decreto non si sarebbe limitato a prevedere le "specifiche" del foglio di servizio, ma avrebbe disciplinato le modalità di svolgimento del servizio, compito che rientrerebbe nella sfera di attribuzioni regionali. Riafferma, inoltre, che la previsione di obblighi aggiuntivi a carico degli esercenti il servizio NCC, senza alcun coinvolgimento della Regione, comporterebbe una violazione del principio di leale collaborazione.

Nella seconda memoria, la Regione replica a entrambi i profili di inammissibilità eccepiti dall'Avvocatura. In particolare, quanto al ritenuto carattere non lesivo delle circolari, obietta che nei confronti di queste ultime «il ricorso solleva autonomi rilievi». Con riguardo, poi, sia all'eccezione di rito concernente la mancanza di tono costituzionale



sia agli argomenti inerenti al merito, la Regione ripropone argomentazioni identiche a quelle spese con riferimento al primo ricorso e sottolinea che l'Avvocatura generale non si sarebbe soffermata sulle autonome e specifiche censure sollevate in merito alle circolari in oggetto.

12.- Nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025, sono intervenute la difesa della Regione Calabria e l'Avvocatura generale dello Stato, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

#### Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 30 dicembre 2024, iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2024, la Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, chiedendo che questa Corte dichiari che non spettava a quest'ultimo e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il d.interm. n. 226 del 2024. Tale provvedimento, nel disciplinare le modalità di tenuta e compilazione del FDSE e nell'individuare le specifiche tecniche, introduce nuovi obblighi e divieti per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, che andrebbero a interferire con competenze legislative e amministrative regionali.

Con successivo ricorso, depositato il 1° marzo 2025, iscritto al n. 1 reg. confl. enti del 2025, la medesima ricorrente ha chiesto che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottare le seguenti circolari ministeriali: n. 34247 del 2024, contenente chiarimenti sulle modalità di funzionamento del sistema informatico per la gestione del FDSE, e n. 36861 del 2024, riguardante il programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi. Tali circolari, nel dare attuazione al richiamato decreto interministeriale, andrebbero a riprodurre e a rafforzare gli obblighi e i divieti posti a carico degli operatori NCC e comporterebbero, anch'esse, una invasione delle competenze regionali.

La Regione Calabria ha chiesto, pertanto, l'annullamento, *in parte qua*, dei su citati atti, oltre a presentare un'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del decreto impugnato.

2.- I due ricorsi si focalizzano su tre profili della disciplina impugnata: *i)* l'imposizione di un vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non abbia inizio dalla rimessa; *ii)* l'esclusione dalla possibilità di stipulare contratti di durata per il trasporto NCC di coloro che esercitano, anche solo in via indiretta, attività di intermediazione; *iii)* l'obbligo per gli esercenti il servizio NCC di avvalersi esclusivamente dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del FDSE.

Secondo la Regione, gli atti impugnati non si sarebbero limitati a fissare le specifiche tecniche del foglio di servizio elettronico, ma avrebbero imposto obblighi all'esercente il servizio non idonei a perseguire finalità antielusive delle regole di concorrenza poste a favore dei titolari di licenze taxi.

Pertanto, a giudizio della ricorrente, la disciplina impugnata, nell'occuparsi delle modalità di esercizio del trasporto NCC, invaderebbe le materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa e amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; violerebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione e inciderebbe sulla competenza attribuita alle regioni dall'art. 117, quinto comma, Cost., sul presupposto della lamentata lesione dell'art. 49 TFUE.

3.- I due ricorsi in esame contemplano argomentazioni pienamente sovrapponibili e attengono a provvedimenti che, sebbene distinti, sono tra loro collegati.

L'identità sostanziale del contenuto dei ricorsi e il loro riferirsi alla medesima vicenda giuridica giustificano, secondo un costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 260 del 2020), la riunione dei procedimenti, affinché siano decisi con un'unica sentenza.

- 4.- In via preliminare, occorre esaminare l'ammissibilità dei ricorsi.
- 4.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, con riferimento a entrambi, il difetto di tono costituzionale del conflitto.

Rileva, in proposito, che «[i]l presupposto fondante un ricorso per conflitto di attribuzione da parte della Regione avverso lo Stato è dato dall'inconfutabile dimostrazione [dell']interesse al ricorso, che si concretizza nell'attualità della lesione della propria sfera di competenza e nell'idoneità del ricorso a ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni». Nel caso di specie, nessuno dei due ricorsi sarebbe «volto al ripristino dell'ordine costituzionale delle competenze quanto [piuttosto] alla pretesa rimozione di un ostacolo ad una migliore competitività delle imprese di noleggio, estranea all'ordine costituzionale delle competenze».

Sempre la difesa statale, nell'atto di costituzione in giudizio relativo al secondo ricorso, eccepisce, inoltre, che «le circolari impugnate si limit[erebbero] a confermare il dettato del Decreto [...] di cui costituiscono applicazione e [sarebbero pertanto] prive di autonoma attitudine lesiva».



4.2.- Entrambe le eccezioni sono non fondate.

Va rammentato, in premessa, che le regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando lamentino non una qualsiasi violazione di principi costituzionali, bensì la lesione di una propria competenza legislativa o regolamentare (*ex plurimis*, sentenze n. 173 del 2023, n. 90 del 2022 e n. 22 del 2020). Tale effetto può discendere sia da un atto sia da un comportamento (sentenze n. 122 del 2013, n. 332 del 2011, n. 382 del 2006 e n. 211 del 1994) - purché dotati di efficacia e di rilevanza esterna - che siano vòlti a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una particolare competenza, lesiva della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

4.2.1.- Sulla base di tali presupposti deve rigettarsi, anzitutto, l'eccezione che lamenta il difetto di tono costituzionale dei conflitti.

La Regione Calabria sostiene che il d.interm. n. 226 del 2024 e le correlate circolari introducono obblighi e divieti che eccederebbero non solo dai limiti stabiliti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, ma anche dal perimetro della competenza legislativa statale nella materia «tutela della concorrenza», andando a interferire con le attribuzioni costituzionali regionali, legislative e regolamentari, nelle materie «trasporto pubblico locale», «turismo» e «polizia amministrativa locale» (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.).

Ebbene, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, è sufficiente la prospettazione, da parte della ricorrente, che siano state lese le sue competenze costituzionali, per conferire al ricorso il necessario tono (sentenze n. 164 del 2021 e n. 259 del 2019). Basta, infatti, simile doglianza a far emergere l'interesse a ricorrere, qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali, che si assumono menomate (ancora, sentenza n. 259 del 2019).

4.2.2.- Parimenti non fondata è la seconda eccezione dell'Avvocatura, che adduce rispetto alle circolari impugnate la carenza di autonoma portata lesiva.

La circ. MIT n. 34247 del 2024, pur presentandosi formalmente come strumento interpretativo, non si limita a fornire indirizzi generali o soluzioni ermeneutiche, ma rivela un evidente intento dispositivo nei confronti dei destinatari, definendo specifiche modalità operative, che si traducono in una regolamentazione del servizio NCC.

Si manifesta, in tal modo, una chiara volontà dello Stato di esercitare la competenza rispetto alla quale la Regione lamenta una indebita interferenza (sentenze n. 245 e n. 174 del 1996).

Anche la circ. MIT n. 36861 del 2024 non si limita a riportare una descrizione sintetica delle fasi del percorso di implementazione dei servizi, ma, nel delineare un programma di attuazione, secondo modalità e tempi prestabiliti, assume portata dispositiva ed è espressione della volontà dello Stato di esercitare una propria competenza.

Se poi le lamentate interferenze siano effettivamente riscontrabili è una valutazione che attiene al merito, che non inficia, tuttavia, l'ammissibilità dei conflitti.

4.3.- A ciò si aggiunga che non incide sull'ammissibilità dei ricorsi l'avvenuto annullamento da parte del TAR Lazio, sezione terza, sentenze 4 agosto 2025, n. 15272, n. 15273, n. 15284 e n. 15288, del d.interm. n. 226 del 2024 e delle circolari attuative.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, il mero annullamento dell'atto impugnato non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, là dove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (sentenza n. 15 del 2024, che richiama la sentenza n. 224 del 2019).

Il giudizio concernente la tipologia di conflitto in esame è, infatti, diretto «a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009).

Deve rilevarsi, allora, che, nel caso in esame, sussiste «un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine [...] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013). Simile interesse, per un verso, trova conferma in quanto sostenuto nelle memorie e in udienza dalla stessa Regione Calabria e, per un altro verso, risulta ulteriormente suffragato dalla possibile impugnazione delle sentenze che hanno annullato gli atti oggetto dei medesimi conflitti.

- 5.- Nel merito, i ricorsi sono fondati, con assorbimento dell'istanza cautelare.
- 6.- In via preliminare, occorre richiamare il riparto di competenze costituzionali implicate, con riferimento alla regolamentazione oggetto degli atti impugnati.
- 6.1.- La disciplina del servizio NCC rientra, in via generale, nell'ambito di competenza riferibile alla materia «trasporto pubblico locale». A seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), essa è ascritta alle competenze legislative regionali residuali, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e a quelle regolamentari regionali, di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., come più volte sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2024, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452



del 2007), anche con specifico riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

6.2.- L'inquadramento sopra richiamato non esclude la possibilità che lo specifico ambito tematico intersechi discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 2024).

In particolare, nella regolamentazione del servizio di trasporto NCC, può ben essere implicata la materia «tutela della concorrenza», là dove la disciplina statale persegua l'obiettivo di identificare un punto di equilibrio fra l'esercizio della libera iniziativa economica privata da parte dell'esercente il servizio NCC e la garanzia a favore dei titolari di licenze per taxi di potersi rivolgere a un'utenza indifferenziata. Solo questi ultimi, infatti, sono vincolati a un regime di obbligatorietà della prestazione e al rispetto di tariffe fisse determinate amministrativamente, a tutela dell'interesse pubblico «alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto» (sentenza n. 56 del 2020).

Se, dunque, la materia «tutela della concorrenza» - che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. declina in chiave funzionale - può intersecare, finanche con interventi di carattere analitico, materie di competenza regionale, compreso il trasporto pubblico locale, cionondimeno, l'esercizio della competenza legislativa statale trasversale non può eccedere i limiti della ragionevolezza e proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro.

Come questa Corte ha già in passato evidenziato, «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017), sicché «l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi» (sentenze n. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalità «tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione [...] dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, «tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

Innestato nel contesto dei conflitti di attribuzione tra enti, il vaglio di ragionevolezza e di proporzionalità dell'esercizio di competenze legislative trasversali statali traccia la linea di demarcazione che consente di determinare l'eccedenza da tali competenze e l'interferenza con quelle regionali correlate alla specifica materia implicata (si è avvalsa del giudizio di proporzionalità, nell'ambito di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni, la sentenza n. 374 del 2007 e, in termini simili, le sentenze n. 255 del 2019 e n. 207 del 2012).

- 7.- Alla luce dei richiamati principi, devono essere esaminati i vari profili oggetto dei due ricorsi.
- 7.1.- Il primo aspetto controverso discende dalla disciplina, di cui all'art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024, e dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024, che, relativamente ai servizi svolti con Modello B (partenza da luogo diverso dalla rimessa), prevedono la generazione di una "bozza" del FDSE e il vincolo temporale di almeno venti minuti che devono intercorrere tra la prenotazione e l'inizio della prestazione.

Tale obbligo a carico dell'esercente il servizio NCC non trova alcun riscontro nella base legale costituita dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, che si limita a demandare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto adottato di concerto con il Ministero dell'interno, la definizione delle «specifiche tecniche» del foglio di servizio elettronico.

Inoltre, e soprattutto, l'introduzione di un tempo minimo operativo tra la prenotazione e la corsa risulta una misura sproporzionata rispetto alla finalità antielusiva, volta a evitare che il servizio NCC possa rivolgersi a una utenza indifferenziata, riservata ai soli titolari di licenze per taxi. Simile obiettivo, infatti, è già adeguatamente presidiato dal citato art. 11, comma 4, della legge quadro n. 21 del 1992, là dove prevede l'obbligo per l'esercente del servizio NCC di ricevere le richieste di servizio presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché quello di compilare e tenere il foglio di servizio elettronico e di esibirlo in caso di controlli.

Per converso, la regola dei venti minuti fra la prenotazione e la prestazione del servizio determina un aggravio organizzativo e gestionale che travalica il limite della stretta necessità e, surrettiziamente, consegue lo stesso risultato sotteso alla disciplina che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 56 del 2020.

Da un lato, infatti, l'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio (art. 4, comma 3, lettera a, del d.interm. n. 226 del 2024), unitamente alla previsione secondo cui la partenza di quello nuovo deve coincidere con l'arrivo del precedente (lettera b, del comma appena citato), finisce per consentire l'inizio di un nuovo



servizio, senza rientro in rimessa, solo nei casi in cui sul FSDE siano «registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima» (art. 11, comma 4-*bis*, della legge n. 21 del 1992). Sennonché, una tale restrizione della possibilità di effettuare la prestazione di trasporto NCC, senza rientro in rimessa, coincide proprio con la disciplina prevista dal citato art. 11, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata sentenza n. 56 del 2020.

Da un altro lato, fuori dai casi di più prenotazioni registrate sin dalla partenza da rimessa, la combinazione di tre vincoli - ovverosia, del divieto di stazionamento su suolo pubblico (art. 11, comma 3, della legge n. 21 del 1992), dell'intervallo minimo di venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio, nonché della necessaria coincidenza della partenza del nuovo servizio con l'arrivo del precedente (art. 4, comma 3, del d.interm. n. 226 del 2024) - comporta gravose conseguenze.

Il vettore, che riceva una specifica prenotazione dopo la partenza dalla rimessa o durante il rientro, non può stazionare sul suolo pubblico, poiché non è in attesa del cliente (il che sarebbe consentito dall'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 21 del 1992), bensì deve aspettare che decorra il tempo imposto dal decreto interministeriale e dalla circolare attuativa sopra richiamata. Di conseguenza, è costretto a circolare "a vuoto" oppure a rientrare in rimessa. In ambo i casi si generano inefficienze sistemiche e conseguenze negative per l'ambiente e, con il rientro in rimessa, si riproduce indirettamente quel medesimo vincolo, che era stato introdotto dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, nell'art. 11, comma 4, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, dichiarato costituzionalmente illegittimo sempre dalla sentenza n. 56 del 2020.

In sostanza, la violazione del principio di proporzionalità - attuata peraltro con una indiretta riproposizione di vincoli che questa Corte ha già reputato eccedenti la materia «tutela della concorrenza» - comporta una deviazione dal corretto esercizio della richiamata competenza statale trasversale, da cui discende una indebita interferenza con la competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale», alla quale afferisce la regolamentazione delle modalità di esercizio del servizio NCC.

7.2.- Il secondo profilo censurato con i due ricorsi è collegato alla disciplina prevista dagli artt. 2, comma 1, lettere *h*) ed *m*), e 5 del d.interm. n. 226 del 2024, nonché dal correlato punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024.

La prima disposizione contempla la definizione normativa sia del «contratto di durata», quale «contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC» (art. 2, comma 1, lettera m, del d.interm. n. 226 del 2024), sia del «committente», quale «soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sé stesso o comunque di una utenza differenziata» (lettera h del medesimo comma).

Dal coordinamento ermeneutico fra le richiamate previsioni e la disciplina concernente la compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata (art. 5 del d.interm. n. 226 del 2024 e punto 4 della circ. MIT n. 34247 del 2024) si evince un divieto per l'esercente il servizio NCC di stipulare contratti di trasporto di durata con soggetti che svolgano, «anche in via indiretta», attività di intermediazione.

Una espressione così lata finisce per abbracciare non solo ipotesi potenzialmente orientate a perseguire lo scopo antielusivo di evitare che l'intermediario svolga l'attività vietata all'esercente NCC, ovverosia che cerchi di intercettare una clientela indifferenziata, ma anche fattispecie non ascrivibili a tale finalità.

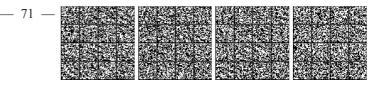
A titolo esemplificativo, il richiamo a chi svolga solo indirettamente attività di intermediazione è tale da inibire anche ad alberghi, agenzie di viaggio o tour operator di concludere contratti di durata per assicurare ai propri clienti servizi di trasporto certi, rapidi e a prezzi concordati, posto che sicuramente tali soggetti finiscono per svolgere, quanto meno indirettamente, una attività di intermediazione.

Sennonché, non può ritenersi che pregiudichi l'interesse pubblico sotteso alla distinzione tra il servizio taxi e quello NCC consentire a taluni di negoziare le condizioni di un servizio di trasporto da assicurare ai propri clienti.

Di conseguenza, la disciplina impugnata, nel riferirsi a coloro che svolgono, anche in maniera indiretta, attività di intermediazione, travalica il fine concorrenziale e comprime indebitamente l'autonomia contrattuale, che della concorrenza è naturale strumento.

La violazione del principio di proporzionalità nel perseguimento del fine che legittima il richiamo alla competenza legislativa statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., determina, anche in questo caso, una indebita interferenza con la materia di competenza regionale residuale «trasporto pubblico locale».

7.3.- Infine, l'ultimo profilo censurato con i due ricorsi si focalizza sulla disciplina che impone in via esclusiva l'uso dell'applicazione informatica per la generazione, compilazione e tenuta del FDSE istituita presso il MIT. È quanto si evince dall'art. 2, comma 1, lettera *b)* e dall'art. 3 del d.interm. n. 226 del 2024 e dai correlati punti delle circolari ministeriali (in specie il punto 2 della circ. MIT n. 34247 del 2024 e le fasi 2, 3 e 4 della circ. MIT n. 36861 del 2024).



La scelta di imporre un sistema centralizzato, sviluppato dallo Stato, risulta eccedente rispetto alla finalità di assicurare la verifica telematica dei dati contenuti nel foglio di servizio. Le attività di controllo, infatti, possono ben essere garantite attraverso soluzioni alternative più rispettose della libera iniziativa economica privata e dell'autonomia organizzativa degli operatori economici. Basti evocare, a riguardo, l'adozione di sistemi aperti o interoperabili gestiti da soggetti certificati e accessibili alle autorità su richiesta, secondo modelli già consolidati in altri settori regolati.

Per converso, l'imposizione di un'applicazione proprietaria, accessibile solo mediante Sistema pubblico di identità digitale (SPID) o Carta d'identità elettronica (CIE) e non interoperabile con altri strumenti tecnologici, non solo non persegue con strumenti proporzionati la finalità concorrenziale di tutelare l'attività di chi esercita il servizio di trasporto tramite taxi, ma si pone in contrasto con il principio di neutralità tecnologica. Quest'ultimo è stato riconosciuto da diversi atti normativi europei: anzitutto, la direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche; inoltre, il regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), il regolamento (UE) n. 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, il regolamento n. 2024/1309 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica Gigabit, che modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga la direttiva 2014/61/UE (regolamento sull'infrastruttura Gigabit) e la direttiva (UE) n. 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia. Ebbene, tale principio - in quanto ispirato all'esigenza di non avvantaggiare un sistema tecnologico su altri parimenti capaci di realizzare il medesimo obiettivo normativo - sottende esso stesso la tutela della concorrenza. Dunque, in base a esso, l'amministrazione, nel definire le specifiche tecniche, avrebbe potuto e dovuto evitare soluzioni proprietarie o escludenti, con i relativi vincoli, favorendo invece l'interoperabilità e la flessibilità.

Anche rispetto a tale ultimo profilo emerge, di riflesso, un'interferenza con la competenza regionale, legislativa e regolamentare, nella materia «trasporto pubblico locale», derivante da una disciplina delle modalità di esercizio del trasporto tramite NCC, che trascende i limiti della competenza legislativa statale trasversale nella materia «tutela della concorrenza».

- 8.- Accertata la carenza di competenza statale con riferimento a tutti i profili di disciplina oggetto dei due ricorsi, deve essere disposto l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.
- 9.- Restano assorbite le doglianze concernenti l'invasione delle competenze regionali residuali, legislative e regolamentari, nelle materie «turismo» e «polizia amministrativa locale», di cui all'art. 117, commi quarto e sesto, Cost.; l'interferenza con la competenza regionale di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al ritenuto vulnus all'art. 49 TFUE, e la lesione del principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, adottare il decreto 16 ottobre 2024, n. 226, recante la disciplina delle modalità di tenuta e di compilazione del foglio di servizio elettronico (FDSE) per il servizio di noleggio con conducente (NCC), limitatamente a:
- a) l'art. 4, comma 3, che introduce il vincolo temporale di almeno venti minuti tra la prenotazione e l'inizio del servizio NCC, per i casi in cui questo non inizi dalla rimessa o dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge n. 21 del 1992;
- b) gli artt. 2, comma 1, lettere h) ed m), e 5, che impediscono la stipula di contratti di durata con operatori NCC a soggetti che svolgono anche in via indiretta attività di intermediazione;
- c) gli artt. 2, comma 1, lettera b), e 3, che impongono all'esercente NCC l'utilizzo esclusivo dell'applicazione informatica ministeriale per la compilazione del foglio di servizio elettronico;



- 2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adottare:
- a) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 dicembre 2024, prot. n. 34247 (Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di Servizio elettronico, disciplinato con Decreto Interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226), nei punti da 2 a 6, là dove danno attuazione agli artt. 2, comma 1, lettere b), h) ed m), 3, 4, comma 3, e 5 del d.interm. n. 226 del 2024;
- b) la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, prot. n. 36861 (Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro Elettronico NCC e Taxi e del Foglio di Servizio Elettronico), limitatamente alle fasi 2, 3 e 4;
  - 3) annulla per l'effetto le richiamate disposizioni degli atti impugnati.

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

F.to: Giovanni AMOROSO, *Presidente* 

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T\_250163

## 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.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## **SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss e Regione Lombardia, con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

uditi gli avvocati Gianfredo Giatti e Angelo Convertini per l'Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss e l'avvocato dello Stato Salvatore Adamo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

# Ritenuto in fatto

- 1.- Con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 26 reg. ord. del 2025, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-*bis*), del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.
- 2.- Il rimettente è chiamato a giudicare sull'appello proposto dall'Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, 2 maggio 2022, n. 5439, nei confronti della Regione Lombardia e del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, entrambi costituiti per resistere.
- 2.1.- Il TAR Lazio aveva rigettato il ricorso proposto dall'Azienda Levante per l'annullamento del provvedimento della direzione generale dell'agricoltura della Regione Lombardia (decreto 28 agosto 2014, n. 7903, identificativo n. 439), con il quale le era stato riconosciuto il contributo relativo agli interventi collegati agli eventi sismici del 2012 in misura inferiore a quella richiesta, stante l'esclusione del ristoro dei danni subiti dal prodotto in fase di maturazione ovvero di stoccaggio. A causa del sisma, riferisce il rimettente, erano collassate le strutture di sostegno delle forme di formaggio "Mantuanella", in fase di maturazione, con danno pari a euro 1.8 milioni, come da perizia del luglio 2012.
- 2.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il Consiglio di Stato evidenzia che il provvedimento impugnato costituisce diretta applicazione dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 74 del 2012, come convertito, che prevede il contributo per i danni subiti da prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio limitatamente ai prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica tipica (IGP).

Nella perdurante vigenza della norma citata, l'appello dovrebbe essere respinto, in assenza di profili di inammissibilità del ricorso: sarebbe, infatti, priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Lombardia, secondo cui l'Azienda ricorrente avrebbe dovuto impugnare l'ordinanza commissariale 20 febbraio 2013, n. 13, emessa dal Presidente della Regione Lombardia in qualità di Commissario delegato per l'emergenza sisma, atto generale di attuazione del d.l. n. 74 del 2012, come convertito, e non attendere il provvedimento con il quale le era stato riconosciuto il contributo che non comprendeva i danni richiesti per il prodotto in fase di maturazione.

Il rimettente ritiene applicabile la regola processuale in base alla quale l'atto generale acquista lesività solo al momento dell'applicazione concreta, tanto più nel caso di specie, in cui sarebbe stato difficile, per l'Azienda ricorrente, «fare una prognosi attendibile sul possibile prodursi in chiave prospettica - se ed in quale misura - della lesione alla propria sfera giuridica».

Il provvedimento oggetto di impugnazione costituirebbe, pertanto, non soltanto l'atto finale di applicazione dell'ordinanza generale, al quale l'orientamento giurisprudenziale prevalente riconnette l'attualità e l'effettività della lesione (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 settembre 2024, n. 7601), ma anche l'atto che, in concreto, avrebbe determinato il contributo in misura e con modalità non coincidenti con l'istanza presentata dall'Azienda ricorrente.

- 2.3.- La non manifesta infondatezza delle questioni è argomentata a partire dall'esame della disciplina contenuta nel d.l. n. 74 del 2012, come convertito.
- 2.3.1.- L'art. 3, comma 1, del citato decreto, stabilisce che «[...] i Presidenti delle Regioni [...] stabiliscono, con propri provvedimenti adottati in coerenza con i criteri stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 2, sulla base dei danni effettivamente verificatisi, priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi contributi, anche in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate a valere sulle disponibilità delle contabilità speciali di cui all'articolo 2, fatte salve le peculiarità regionali. I contributi sono concessi, al netto di eventuali risarcimenti assicurativi [...]».

Tra le concessioni previste dal legislatore, il medesimo comma 1, alla lettera *b*), prevede: «la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi a favore delle attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali, ivi comprese le attività relative agli enti non commerciali, ai soggetti pubblici e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico o sindacale, e di servizi, inclusi i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, aventi sede o unità produttive nei comuni interessati dalla crisi sismica che abbiano subito gravi danni a scorte e beni mobili strumentali all'attività di loro proprietà. La concessione di contributi a vantaggio delle imprese casearie danneggiate dagli eventi sismici è valutata dall'autorità competente entro il 31 dicembre 2014; il principio di certezza e di oggettiva determinabilità del contributo si considera rispettato se il contributo medesimo è conosciuto entro il 31 dicembre 2014».

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

- 2.4.- L'applicazione della disposizione da ultimo richiamata ha comportato una «differente modalità di trattamento nella liquidazione dei danni tra produttori nella stessa area geografica di formaggio DOP e non DOP», che il rimettente assume incompatibile con i principi costituzionali sanciti dagli artt. 3 e 41 Cost.
- 2.4.1.- Osserva il Consiglio di Stato che, dinanzi alla medesima origine dei danni il sisma, che ha colpito le imprese operanti nei territori coinvolti e alla potenziale identità dei danni stessi, nonché all'esistenza di caratteristiche di lavorazione e stagionatura "simili" dei prodotti caseari, «la natura di maggior pregio del prodotto, se pure potrebbe comportare un danno quantitativamente diverso, non sembra possa comportare che solo i danni patiti dalle aziende D.O.P. e I.G.P. siano meritevoli di contribuzione *in parte qua*».

La differenziazione sull'an della spettanza della contribuzione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. in considerazione dell'omogeneità delle situazioni a raffronto, anche tenuto conto della finalità del contributo, che non avrebbe natura incentivante bensì di ristoro, salva ovviamente la dimostrazione di un danno economico più significativo in ragione del maggior valore dei prodotti interessati.

La norma censurata produrrebbe, quindi, una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni all'apparenza omogenee (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 234 del 2006), nella parte in cui la *ratio* che sorregge la previsione del ristoro irragionevolmente non opera per tutte le aziende dell'area colpita dal sisma e che dimostrino di aver subito danni al prodotto in fase di maturazione.

- 2.5.- La denunciata disparità di trattamento comporterebbe, secondo il rimettente, la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto l'assegnazione di un aiuto finanziario «a destinatari limitati e in sostanza predeterminati» avrebbe alterato le condizioni degli operatori nel mercato della produzione agricola della zona colpita dagli eventi sismici, a vantaggio delle imprese beneficiarie del ristoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 186 del 2022).
- 2.6.- Il Consiglio di Stato richiama, inoltre, la giurisprudenza costituzionale secondo cui disposizioni come quella in esame, «non a caso aggiunta in sede di conversione e tale da riguardare in definitiva soggetti specifici», pur non essendo in assoluto incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, entrano in tensione con il principio di eguaglianza e, pertanto, devono essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, per verificare la non arbitrarietà e la ragionevolezza della scelta legislativa (sono richiamate le sentenze n. 116 del 2020 e n. 20 del 2012).

Il sindacato di legittimità costituzionale deve quindi spingersi a valutare i criteri che hanno ispirato le scelte legislative e le modalità di attuazione (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 49 del 2021 e n. 270 del 2010), e non arrestarsi alla verifica di una ragione sufficiente che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento o, comunque, con disposizione che avvantaggia determinati soggetti individuabili.

Occorre verificare, altresì, la congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e la proporzionalità tra il mezzo stesso e le esigenze da soddisfare, in funzione del minor sacrificio possibile di altri principi e valori costituzionalmente protetti.



- 2.7.- Nella specie, prosegue il rimettente, la scelta del legislatore di indirizzare i contributi per il ristoro dei danni subiti dal prodotto in fase di maturazione a una sola tipologia di imprese sarebbe irragionevole e sproporzionata, poiché l'eventuale maggiore pregio della produzione casearia DOP avrebbe potuto essere tutelato prevedendo una diversa quantificazione del contributo.
- 3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni siano dichiarate non fondate.
- 3.1.- Secondo l'interveniente non sussisterebbe la denunciata esclusione totale e immotivata dal contributo di taluni soggetti danneggiati, a parità di condizioni fattuali, e pertanto non risulterebbero violati gli artt. 3 e 41 Cost. evocati dal rimettente.

Il legislatore avrebbe individuato diverse tipologie di interventi a sostegno dei soggetti colpiti dal sisma, come dimostrato dal fatto che l'Azienda ricorrente nel giudizio *a quo* non è stata esclusa tout court dalla contribuzione per i danni provocati dal sisma, ma solo dalla specifica voce relativa al danno subito dal prodotto in fase di maturazione, risultando destinataria di una diversa quantificazione del contributo rispetto alle imprese produttrici di marchi DOP e IGP, alle quali tale voce è stata riconosciuta.

In questo modo, osserva l'Avvocatura dello Stato, si sarebbe raggiunto lo stesso risultato auspicato dal rimettente attraverso la diretta applicazione del principio di proporzionalità nell'erogazione quantitativa di un'unica forma di contributo.

L'Avvocatura rileva poi che la ragionevolezza in cui si sostanzia il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si rinviene in caso di trattamento diverso accordato a soggetti che versano in situazioni differenti. Come chiarito della giurisprudenza costituzionale, il principio di eguaglianza è violato se, di fronte a situazioni obiettivamente omogenee, si ha una disciplina giuridica differenziata, che determina discriminazioni arbitrarie e ingiustificate (sono citate le sentenze n. 111 del 1981 e n. 96 del 1980).

Ciò non sarebbe vero nel caso in esame, nel quale il differente trattamento costituito dall'attribuzione di un contributo maggiore alle sole aziende che usufruiscono delle indicazioni DOP e IGP, rispetto a quelle i cui prodotti sono sprovvisti di tali indicazioni, si rinviene nella esigenza di tutelare in misura maggiore i prodotti di pregio, tanto più che, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, il contributo oggetto di contestazione avrebbe non soltanto natura compensativa, ma anche la funzione di favorire la ripresa e la continuazione delle produzioni di alta qualità.

- 3.2.- I prodotti DOP e IGP sono oggetto di un procedimento produttivo più lungo, complesso e costoso, perché condizionato alla stretta esecuzione del disciplinare di produzione, e di conseguenza anche la perdita del magazzino ha un impatto maggiormente critico di quanto non avvenga per altre produzioni.
- 3.3.- L'interveniente richiama, infine, la documentazione parlamentare concernente la norma censurata, e specificamente il parere del 31 maggio 2012, della XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei deputati, sul disegno di legge A.C. 5263 (di conversione del d.l. n. 74 del 2012), nel quale si dà conto dell'esigenza di prevedere uno "specifico incentivo" per le aziende in oggetto, «anche al fine precipuo di preservare l'accesso al credito bancario riservato ai produttori DOP e IGP mediante la costituzione di pegno rotativo sui prodotti a lunga stagionatura».

Tale forma di garanzia era all'epoca prevista per i soli prodotti caseari DOP a lunga stagionatura, dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 122 (Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale).

- 3.4.- Conclusivamente l'Avvocatura dello Stato ribadisce la ragionevolezza della selettività della misura, tenuto conto della peculiarità dei prodotti DOP e IGP, il cui riconoscimento implica non solo maggiori costi per i produttori, ma anche un significativo valore in termini di export, con ricadute economiche, occupazionali e di immagine dell'Italia nell'ambito del mercato agroalimentare.
- 4.- Con atto depositato il 10 marzo 2025, si è costituita nel giudizio incidentale la ricorrente Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss, in persona del legale rappresentante, per chiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni riportate nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato.
- 4.1.- La parte argomenta diffusamente le ragioni di illegittimità dell'ordinanza commissariale del 13 febbraio 2013, in quanto discriminatoria e anticoncorrenziale, e del successivo decreto n. 7903 del 2014, con il quale la Regione Lombardia le ha riconosciuto contributi per un importo inferiore a quello richiesto.

Pur condividendo il dubbio prospettato dal Consiglio di Stato riguardo all'art. 3, comma 1, lettera b-*bis*), del d.l. n. 74 del 2012, come convertito, la parte ritiene che il trattamento discriminatorio in danno dei produttori di formaggi non DOP sia primariamente riconducibile all'ordinanza commissariale n. 13 del 2013. Tale provvedimento avrebbe introdotto la contestata differenziazione in assenza di riscontro normativo nazionale ed europeo, solo che si consideri l'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta accordi, decisioni e pratiche concordate che possano pregiudicare la libertà d'impresa e la concorrenza, e l'art. 107 del medesimo Trattato, che tutela la concorrenza.

Nella specie, gli aiuti economici stanziati ed elargiti al Consorzio Grana Padano avrebbero falsato la concorrenza e il mercato interno, come dimostrerebbe il fatto che soltanto essa Azienda Levante ha proseguito l'attività nonostante i danni provocati dal sisma, mentre sono falliti gli altri caseifici non consorziati che operavano nel medesimo distretto.



4.2.- Sul presupposto che, nella specie, si sarebbe in presenza di un aiuto di Stato che ha favorito un gruppo di imprese in danno di un'azienda concorrente, la parte richiama la giurisprudenza comunitaria sulla incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune (Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, sentenza 14 ottobre 2010, causa C-67/09, Nuova Agricast *srl*), e sul principio della parità di trattamento (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 14 aprile 2005, causa C-110/03, Regno del Belgio, paragrafo 71, con ulteriori richiami).

Viene richiamata anche la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* la sentenza n. 4 del 2022), secondo cui la nozione di concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, e pertanto comprende sia le misure legislative di contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

- 4.3.- La parte osserva, infine, che la certificazione DOP si limita a designare un prodotto originario di un paese e di una regione, le cui caratteristiche siano essenzialmente o esclusivamente dovute all'ambiente geografico di provenienza, comprendendo tale locuzione i fattori naturali e quelli umani, ma non è sempre sinonimo di qualità, mentre essa Azienda Levante, di piccole dimensioni, segue l'intera filiera alimentare e il prodotto finale, pure se non certificato DOP, è comunque certificato «No OGM» e «senza lattosio».
- 4.4.- La parte conclude per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni riportate nell'ordinanza di rimessione.
- 5.- In data 27 agosto 2025, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, nella quale ha richiamato le argomentazioni svolte nell'atto di intervento, insistendo per la declaratoria di non fondatezza delle questioni.

#### Considerato in diritto

- 1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 26 del 2025), ha sollevato in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 74 del 2012, come convertito, nella parte in cui prevede la concessione di contributi per il risarcimento dei danni provocati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, ai prodotti in corso di maturazione o di stoccaggio, limitatamente ai prodotti DOP e IGP.
- 1.1.- Il giudice *a quo* deve decidere sull'appello, proposto dall'Azienda agricola Levante di Romani F.lli ss, per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 5439 del 2022, nei confronti della Regione Lombardia e del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, entrambi costituiti nel giudizio principale.
- 1.2.- Il TAR ha rigettato il ricorso proposto dall'Azienda Levante per l'annullamento del decreto della Regione Lombardia n. 7903 del 2014, con il quale le era stato riconosciuto il contributo per i danni subiti in conseguenza degli eventi sismici del 2012 in misura inferiore a quella richiesta, stante l'esclusione del danno riportato dal prodotto in fase di maturazione.
- 2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente chiarisce che il provvedimento impugnato costituisce diretta applicazione dell'art. 3, comma 1, lettera b-*bis*), del d.l. n. 74 del 2012, come convertito, e che pertanto l'appello dovrebbe essere respinto, in assenza di profili di inammissibilità del gravame.
- 2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, è denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. per la disparità di trattamento che deriverebbe dalla esclusione dei prodotti caseari non DOP dal contributo per i danni causati dal sisma al prodotto in fase di maturazione.

L'asserita omogeneità tra le situazioni poste a raffronto, che discenderebbe dalla identica origine dei danni, dalla potenziale identità degli stessi e dalle caratteristiche di lavorazione e stagionatura "simili" dei prodotti caseari DOP e non DOP, renderebbe incompatibile con l'art. 3 Cost. la differenziazione quanto all'an della spettanza della contribuzione prevista dalla norma censurata, limitata ai prodotti caseari DOP in fase di maturazione. Secondo il rimettente, infatti, «la natura di maggior pregio del prodotto, se pure potrebbe comportare un danno quantitativamente diverso, non sembra possa comportare che solo i danni patiti dalle aziende D.O.P. e I.G.P. siano meritevoli di contribuzione *in parte qua*», tanto più che la *ratio* del contributo non avrebbe natura incentivante bensì di mero ristoro.

Sussisterebbe, quindi, un'ingiustificata disparità di trattamento di «situazioni all'apparenza omogenee» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 234 del 2006), e irragionevolmente, in contrasto con lo scopo dell'intervento legislativo - di ristoro e non incentivante -, la disposizione censurata non avrebbe ricompreso tutte le imprese di produzione casearia che operano nei territori colpiti dal sisma.

2.2.- Alla disparità di trattamento e all'irragionevolezza seguirebbe la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto l'assegnazione di un aiuto finanziario «a destinatari limitati e in sostanza predeterminati» comporterebbe l'alterazione delle condizioni degli operatori nel mercato della produzione agricola delle zone colpite dagli eventi sismici, a vantaggio delle imprese beneficiarie del ristoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 186 del 2022).



Trattandosi di disposizione aggiunta in sede di conversione del decreto-legge censurato e che riguarda soggetti determinati, il rimettente ritiene che dovrebbe farsi luogo a uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale, per verificare la non arbitrarietà e la ragionevolezza della scelta legislativa (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 116 del 2020 e n. 20 del 2012), nonché la congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e la proporzionalità tra il mezzo stesso e le esigenze da soddisfare, in funzione del minor sacrificio possibile di altri principi costituzionali.

- 3.- Le questioni non sono fondate.
- 4.- In premessa si deve delineare brevemente il contesto nel quale si colloca la disposizione censurata.
- 4.1.- All'indomani degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 74 del 2012 del 6 giugno 2012 a sostegno delle popolazioni, delle imprese e dei soggetti, pubblici e privati, colpiti dalla calamità, al fine di favorire il processo di ricostruzione, di ripresa economica e di assistenza nei territori interessati.

Come emerge dalla documentazione parlamentare (disegno di legge A.C. 5263 di conversione in legge), in data 31 maggio 2012, la XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei deputati, aveva approvato una risoluzione sugli interventi necessari per fronteggiare i danni subiti dal comparto agroalimentare della Regione Emilia-Romagna.

Nella proposta di parere del 3 luglio 2012, la stessa Commissione dava conto dell'istruttoria svolta con le audizioni informali degli assessori all'agricoltura delle regioni interessate, dei rappresentanti delle associazioni agricole, delle associazioni dei consorzi di tutela delle produzioni DOP e IGP e dei consorzi di bonifica e irrigazione.

All'esito dell'istruttoria, la Commissione esprimeva parere favorevole alla conversione in legge del d.l. n. 74 del 2012, ritenendo necessario apportare modifiche in particolare all'art. 3, comma 1, per prevedere la concessione, previa presentazione di perizia giurata, di contributi per il risarcimento dei danni economici subiti dai prodotti DOP e IGP in corso di maturazione e/o di stoccaggio, in strutture ubicate nei territori colpiti.

A sostegno della modifica si evidenziava che il sisma aveva prodotto un danno particolarmente rilevante e specifico ad alcune produzioni a denominazione di origine o indicazione geografica protetta, di cui si doveva tenere conto sia per l'importanza delle produzioni stesse sia per assicurarne la continuità, in quanto i prodotti DOP e IGP costituivano pegno per l'accesso al credito bancario.

5.- Le misure previste dal d.l. n. 74 del 2012, come convertito, a sostegno delle imprese agroalimentari sono state autorizzate dalla decisione della Commissione europea C(2012) 9471 del 19 dicembre 2012, relativa all'aiuto di Stato per il settore agricolo SA.35482 (2012/N).

La decisione della Commissione europea muove dal rilievo della particolare importanza del tessuto produttivo presente nei territori colpiti dal sisma, citando esemplificativamente le industrie casearie produttrici di Grana Padano e Parmigiano Reggiano; sottolinea, quindi, che i danni arrecati alle imprese del settore agroalimentare hanno provocato una significativa riduzione della produzione interna lorda, con conseguente danno all'intera catena della produzione alimentare; evidenzia, inoltre, l'impatto fortemente negativo registrato su alcune produzioni di origine, quali il Grana Padano DOP, il Parmigiano Reggiano DOP e l'aceto balsamico di Modena DOP (paragrafo 15).

- 5.1.- Gli interventi autorizzati dalla Commissione, previsti dal d.l. n. 74 del 2012, come convertito, sono sinteticamente riassumibili in: *i)* contributi per la ricostruzione, riparazione e ripristino degli immobili ad uso produttivo (art. 3, comma 1, lettera *a)*; *ii)* contributi a favore delle attività produttive, agricole, zootecniche che abbiano subito gravi danni a scorte e beni strumentali (art. 3, comma 1, lettera *b)*; *iii)* contributi per il risarcimento dei danni subiti dai prodotti in corso di maturazione o di stoccaggio di cui al regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in strutture ubicate nei territori colpiti (art. 3, comma 1, lettera *b-bis*); *iv)* contributi per la delocalizzazione temporanea (art. 3, comma 1, lettera *f)*.
- 6.- Brevemente occorre inquadrare la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari, di cui questa Corte si è più volte occupata (*ex plurimis*, da ultimo sentenze n. 75 e n. 40 del 2023).
- 6.1.- Come emerge dalla disposizione oggetto di censura, che richiama il regolamento CE n. 510/2006 per indicare i destinatari del contributo, la disciplina delle produzioni DOP e IGP è di matrice europea ed è incentrata sul sistema di registrazione, tutela e valorizzazione dei prodotti connotati da qualità particolari, la cui reputazione è dovuta all'ambiente geografico d'origine, nonché alle specifiche modalità di produzione.
- 6.2.- Nel 2012, quando il legislatore è intervenuto, la materia era disciplinata, infatti, dal regolamento CE n. 510/2006, successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, a sua volta abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, attualmente vigente.

Il succedersi delle fonti non ha inciso sulla sostanza della disciplina, caratterizzata dalla continuità di un regime che vede una complessa procedura di produzione, la quale impone alle imprese produttrici di osservare un rigoroso disciplinare e quindi prevede, al fine di assicurare il corretto sfruttamento delle potenzialità comunicative legate all'uso dei



marchi DOP e IGP, oltre che alla stessa qualità di tali prodotti, che le autorità pubbliche, designate dagli Stati membri, effettuino accurati controlli, a loro volta rafforzati da uno specifico apparato sanzionatorio.

6.3.- Questa Corte ha già affermato che l'istituzione di un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette in ambito europeo è finalizzata, da un lato, a garantire ai produttori di prodotti legati a una zona geografica una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti e la protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione; dall'altro lato, a fornire ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti (sentenza n. 40 del 2023, punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto).

Le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, dunque, alla qualità del prodotto (sentenza n. 75 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto) e il regime di protezione uniforme in ambito europeo ha lo scopo di garantire pari condizioni di concorrenza tra produttori dei prodotti che beneficiano delle diciture protette.

6.4.- In ambito nazionale, oltre alle normative in tema di controlli - legge 24 aprile 1998, n. 128, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 1995-1997) - e di sanzioni - decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari» -, le produzioni DOP e IGP sono destinatarie di una disciplina particolare con riferimento all'accesso al credito.

Esse soltanto, infatti, possono utilizzare la forma di finanziamento denominata pegno rotativo, in origine prevista dalla legge 24 luglio 1985, n. 401 (Norme sulla costituzione di pegno sui prosciutti a denominazione d'origine tutelata), poi estesa dapprima ai prodotti lattiero caseari DOP a lunga conservazione dall'art. 7 della legge n. 122 del 2001 e, da ultimo, a tutti i prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose, dall'art. 78, commi 2-duodecies, 2-terdecies, 2-quaterdecies, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27.

- 6.4.1.- Il meccanismo che connota il pegno rotativo consente di sostituire nel tempo i prodotti DOP o IGP concessi in pegno con altri di valore equivalente, permettendo all'impresa produttrice di mantenere il proprio magazzino a garanzia del prestito bancario. L'impresa può quindi vendere i prodotti meno recenti nella specie, i prodotti agroalimentari invecchiati e sostituirli con quelli di nuova produzione, senza dover stipulare nuovi accordi di pegno, così da mantenere la copertura del credito e continuare l'attività produttiva.
- 7.- Il quadro normativo e giurisprudenziale fin qui richiamato depone nel senso della non omogeneità tra le situazioni poste a raffronto dal rimettente, e ciò con riguardo sia alle caratteristiche dei prodotti DOP, che non sono assimilabili, sia, a monte, al processo produttivo e ai relativi costi sostenuti dalle imprese che li producono.
- 7.1.- Come già evidenziato, la produzione DOP è particolarmente complessa e onerosa, poiché il produttore è tenuto a rispettare un rigoroso disciplinare, la cui osservanza è garantita da controlli puntuali ed è presidiata da significative sanzioni.

Il prodotto, che necessita di una fase più o meno lunga di maturazione, in esito alla quale acquisisce le caratteristiche corrispondenti al marchio di riconoscimento, non può essere immesso sul mercato come prodotto DOP prima della conclusione di tale fase e quindi, in caso di danneggiamento in fase di maturazione, il produttore non potrà recuperare il costo di produzione.

L'impatto economico negativo dell'evento di danno è dunque maggiore per l'impresa che ha sostenuto i costi della produzione DOP, con l'ulteriore conseguenza - esplicitata nei lavori parlamentari - della potenziale interruzione dell'accesso al credito bancario ottenuto con il meccanismo della rotazione dei prodotti concessi in pegno. Il prodotto danneggiato in fase di maturazione non può sostituire, ai fini della garanzia, quello precedentemente costituito in pegno, poiché non possiede le caratteristiche del prodotto DOP e quindi non ha valore equivalente.

- 8.- In assenza di omogeneità delle situazioni poste a raffronto, il differente trattamento previsto dalla disposizione censurata non può integrare la violazione del principio di eguaglianza.
- 8.1.- Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, se «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 7 del 2024, punto 16 del Considerato in diritto; sentenze n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014).

Ancora, questa Corte ha precisato che la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, e che, di contro, l'art. 3 Cost. non è violato quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili.



Pertanto risulta errato il presupposto ermeneutico - appunto quello della omogeneità delle situazioni messe a raffronto - dal quale muove il rimettente (analogamente sentenza n. 172 del 2021, punto 9 del Considerato in diritto).

8.2.- Quanto al profilo della ragionevolezza della norma censurata, va premesso che non si è al cospetto di una norma-provvedimento, nei sensi in cui tale fattispecie astratta è definita dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2022, n. 181 del 2019 e n. 24 del 2018).

La previsione in esame ha introdotto una misura che costituisce un segmento del più ampio intervento legislativo finalizzato ad approntare un ristoro alle popolazioni e alle imprese presenti nei territori colpiti dalla calamità naturale, all'interno del quale il legislatore ha calibrato i contributi sulle esigenze delle imprese, né l'incidenza della norma su un numero limitato di destinatari - i produttori DOP e IGP - è sufficiente a renderla "norma singolare" o del caso singolo. Essa si è tradotta, piuttosto, in una diversa quantificazione del contributo complessivo spettante a ciascuna impresa del settore agroalimentare, giacché soltanto il ristoro dei danni subiti dal prodotto in corso di maturazione è stato circoscritto alle imprese di produzione DOP e IGP.

La scelta legislativa risulta espressione non arbitraria, non irragionevole, né sproporzionata della discrezionalità legislativa.

- 9.- Esclusa la violazione dell'art. 3 Cost. sotto entrambi i profili evocati dal rimettente, neppure può configurarsi il denunciato contrasto con l'art. 41 Cost., che tutela la libertà di iniziativa economica e la concorrenza.
- 9.1.- Un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato implicherebbe l'esistenza di un mercato comune tra prodotti e produttori DOP e non DOP, all'interno del quale diverrebbe apprezzabile, in chiave di alterazione della concorrenza, la concessione di contributi all'una e non anche all'altra categoria di produttori. Ma un mercato comune non esiste, in quanto solo le produzioni DOP operano nel mercato europeo, all'interno del quale si confrontano con gli omologhi produttori di altri Paesi (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 9 settembre 2021, causa C-783/19, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne, punti 37-39, 52, 55 e 58; 17 dicembre 2020, causa C-490/19, Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier, punti 35, 40 e 41; 19 dicembre 2018, causa C-367/17, S, punto 24; 7 giugno 2018, causa C-44/17, Scotch Whisky Association, punto 51).
- 9.2.- Inoltre, e più in generale, lo stretto collegamento logico-sistematico tra gli artt. 3 e 41 Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 270 del 2010 e, più di recente, sentenza n. 218 del 2021) comporta che se la norma censurata non risulta incompatibile con il principio di eguaglianza, né arbitraria, sproporzionata o incongrua, da essa non può discendere la lesione della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.
  - 10.- In conclusione, le questioni devono essere dichiarate non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

#### PER QUESTI MOTIVI

# LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2012, n. 122, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to: Giovanni AMOROSO, *Presidente* 

Roberto Nicola CASSINELLI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T\_250164



#### 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.

#### 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. 23, commi 12-ter e 12-quater, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», aggiunti dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012)», promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi il Vice Procuratore generale Giulia De Franciscis per la Procura Generale della Corte dei conti e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025.



## Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 marzo 2025, iscritta al n. 51 reg. ord. del 2025, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, ha sollevato - in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), 119, primo comma, e 136 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 12-*ter* e 12-*quater*, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», aggiunti dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012)».

Il comma 12-ter dell'art. 23 della legge reg. Campania n. 1 del 2012 ha istituito, per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, un unico emolumento onnicomprensivo, sostitutivo di tutte le voci del trattamento economico accessorio, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e la qualità delle prestazioni individuali, nonché della remunerazione del lavoro straordinario e di ogni altra indennità di funzione.

Il successivo comma 12-quater del medesimo art. 23 ha attribuito all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e delle modalità di erogazione, stabilendo che esso debba essere calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro per il personale di ruolo del Consiglio regionale.

- 2.- In via preliminare, la Corte dei conti ha dedotto la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali, non soltanto in riferimento a parametri attinenti agli equilibri finanziari, ma anche a norme costituzionali sul riparto delle competenze (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 185 del 2024, n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019, n. 196 del 2018, n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).
- 2.1.- In punto di fatto, la Corte dei conti ha riferito che l'emolumento onnicomprensivo previsto dalle disposizioni censurate è stato determinato dalle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza n. 22 e n. 23 del 29 aprile 2021 che hanno previsto un salario accessorio in alcuni casi addirittura equivalente al trattamento fondamentale della rispettiva categoria di appartenenza, così duplicando il trattamento stipendiale base.

Peraltro, a differenza di quanto previsto dall'art. 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tale emolumento, in quanto non contemplato dai contratti di comparto, non è stato imputato al fondo salario accessorio del personale del comparto.

La Corte dei conti ha evidenziato che l'importo corrisposto fino al 23 aprile 2023, ossia fino all'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, è pari a euro 813.688,612. Esso trova evidenza nel rendiconto generale della Regione Campania 2023 nel capitolo di spesa U00008, intestato al trasferimento al Consiglio regionale delle spese di funzionamento. In totale, le somme erogate nel triennio ammontano a euro 7.492.565,56.

La copertura per l'esercizio 2023 della spesa in questione è stata assicurata dall'art. 65, comma 9, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021). Tale disposizione, nel testo all'epoca vigente, ha stabilito che «[a]ll'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, commi 12-bis e seguenti, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012) e successive modifiche, si provvede, a decorrere dall'annualità 2021, per un importo massimo di euro 5.900.000,00, a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2021-2023». Pertanto, l'importo effettivamente corrisposto nel triennio 2021-2023, pari a euro 7.492.565,56, non risulterebbe conforme alla suddetta autorizzazione di spesa.

Inoltre, tali risorse hanno trovato copertura direttamente nel bilancio, senza essere imputate al fondo salario accessorio, così determinando un'espansione della spesa di parte corrente di importo pari a quello corrisposto, con incidenza sui saldi finali e sul risultato di amministrazione.



La questione sarebbe dunque rilevante poiché la sua definizione condizionerebbe il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023. Infatti, ove si procedesse alla parifica applicando le disposizioni censurate, si finirebbe per validare risultanze contabili (in primis, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse per il finanziamento di tali emolumenti.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* ritiene che i commi 12-ter e 12-quater dell'art. 23 della legge reg. Campania n. 1 del 2012 si pongano in contrasto innanzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», poiché istituiscono un trattamento accessorio non previsto dalla contrattazione collettiva e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Al contempo, le disposizioni censurate avrebbero determinato l'«espansione della spesa per il personale, in violazione dei "beni-valori" della contabilità pubblica», presidiati dagli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

La Corte dei conti prospetta anche l'«elusione dei principi affermati [...] con la sentenza n. 146/2019», che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione della stessa Regione Campania di un trattamento economico accessorio per il personale regionale, ritenuto «similare» a quello istituito dalle disposizioni censurate.

2.3.- Dopo avere escluso la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, in considerazione del loro univoco tenore letterale, la Corte dei conti ha evidenziato che l'art. 3, comma 1, del successivo d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ha consentito alle regioni di «applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo», e, dunque, di adeguare i propri ordinamenti alla disciplina statale sugli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico.

Tuttavia, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 185 del 2024, la norma introdotta dal richiamato art. 3, comma 1, ha portata innovativa e trova, quindi, applicazione solo dalla sua entrata in vigore.

Pertanto, prima di tale data, il legislatore regionale non avrebbe potuto disciplinare autonomamente il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione, essendo il rapporto di impiego del personale delle regioni regolato dalla legge statale e dalla contrattazione collettiva (è richiamata la sentenza n. 154 del 2019 di questa Corte). La richiamata giurisprudenza costituzionale, prosegue la Corte dei conti, ha infatti riconosciuto che - pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale - la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando esclusa una competenza legislativa regionale.

- 2.4.- D'altra parte, con le disposizioni censurate il legislatore regionale avrebbe introdotto, nella forma di «unico emolumento mensile», un trattamento economico accessorio similare a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 146 del 2019, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Anche in questo caso, infatti, la Regione Campania avrebbe riservato ai propri uffici di staff un trattamento accessorio non previsto dalla legge statale, né dai contratti collettivi nazionali di comparto, così eludendo i principi affermati dalla citata sentenza n. 146 del 2019.
- 3.- Con atto depositato il 10 aprile 2025, la Regione Campania si è costituita nel presente giudizio chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata.
- 3.1.- La compiuta illustrazione degli argomenti difensivi è avvenuta con la memoria depositata il 16 settembre 2025, in cui la Regione Campania ha chiesto che gli atti siano restituiti al giudice *a quo*, al fine di verificare l'influenza del sopravvenuto art. 8, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69. Tale disposizione ha inserito nell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, la previsione secondo la quale «[s]ono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi».
- 3.2.- Quanto al merito delle questioni, la difesa regionale riportando ampi stralci della requisitoria depositata dalla Procura regionale della Corte dei conti nel giudizio *a quo* ha dedotto l'insussistenza del denunciato contrasto con i principi affermati dalla citata sentenza n. 146 del 2019, in considerazione delle significative differenze tra le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime in tale pronuncia e quelle oggetto di censura nel presente giudizio.

La difesa regionale ha evidenziato, inoltre, la non fondatezza delle questioni anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale le disposizioni censurate non avrebbero istituito alcun nuovo emolumento, ma si sarebbero limitate ad affidarne la determinazione all'Ufficio di presidenza nell'ambito degli istituti previsti e regolati dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata.



D'altra parte, ad avviso della difesa regionale, la Corte dei conti non avrebbe effettuato alcuno scrutinio degli atti attuativi delle disposizioni censurate, omettendo in particolare di verificare se le voci che hanno concorso alla determinazione dell'emolumento accessorio fossero in linea con il contratto integrativo decentrato del personale inquadrato nel ruolo del Consiglio regionale.

4.- Nel giudizio dinnanzi a questa Corte, ha chiesto di intervenire il Procuratore generale della Corte dei conti, deducendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate alla luce degli argomenti illustrati dal giudice *a quo*.

Quanto all'ammissibilità del proprio intervento, il Procuratore generale ha dedotto il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi alla Corte costituzionale (art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il pubblico ministero contabile sarebbe titolare di un interesse concreto e attuale a una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali censurate (sono richiamate le sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 di questa Corte). Infatti, l'esito del giudizio di legittimità costituzionale sarebbe suscettibile di incidere sul potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale.

Il Procuratore generale ha aggiunto che, se le Norme integrative consentono l'intervento nel giudizio costituzionale anche di soggetti terzi, a fortiori questo dovrebbe essere consentito alle parti originarie del giudizio *a quo*.

## Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe (iscritta al n. 51 reg. ord. del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), 119, primo comma, e 136 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 12-*ter* e 12-*quater*, della legge reg. Campania n. 1 del 2012, aggiunti dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Campania n. 2 del 2021.

Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, il comma 12ter dell'art. 23 della legge reg. Campania n. 1 del 2012 introduce un unico emolumento onnicomprensivo, sostitutivo di
tutte le voci del trattamento economico accessorio, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e la qualità
delle prestazioni individuali, nonché della remunerazione del lavoro straordinario e di ogni altra indennità di funzione.

Il successivo comma 12-quater attribuisce all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione, stabilendo che esso debba essere calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale.

2.- Nell'istituire un nuovo trattamento economico accessorio riservato a una particolare categoria di dipendenti regionali, le disposizioni regionali censurate si porrebbero in contrasto, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Il legislatore regionale, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente alcuni aspetti della retribuzione, avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile».

Infatti, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, la disciplina del trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando viceversa esclusa una competenza legislativa regionale.

È inoltre denunciata la violazione degli artt. 81, 97 e 119, primo comma, Cost., perché le disposizioni censurate avrebbero determinato un aumento della spesa per il personale regionale, così incidendo negativamente sugli equilibri di bilancio, «in violazione dei "beni-valori" della contabilità pubblica».

Infine, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe violato l'art. 136 Cost., per l'«elusione dei principi affermati [...] con la sentenza n. 146/2019», che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione, da parte della stessa Regione Campania, di un trattamento economico accessorio per il personale regionale ritenuto «similare» a quello oggetto di censura.

3.- In via preliminare, va richiamato l'univoco orientamento di questa Corte, secondo cui sussiste la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano



una incidenza - diretta o mediata - sugli equilibri di bilancio (in questo senso, da ultimo, sentenze n. 59 e n. 39 del 2024 e n. 89 del 2023).

- 4.- Va poi ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza pubblica del 7 ottobre 2025, allegata alla presente sentenza.
- 5.- Quanto al quadro normativo, occorre innanzitutto sottolineare che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ha consentito alle regioni, senza aggravio di spesa, di adeguare i propri ordinamenti all'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, sugli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico. Come riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 185 del 2024, la disciplina introdotta dal richiamato art. 3 ha natura innovativa e pertanto si applica a partire dalla sua entrata in vigore, ossia dal 23 aprile 2023. Da quella data, dunque, le regioni possono dettare norme in adeguamento alla disciplina statale degli uffici di cui si tratta.

Successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito. Tale disposizione, nel modificare il richiamato art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, vi ha aggiunto la previsione secondo la quale «[s]ono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi». Si tratta, quindi, di una legge di sanatoria, che non è preclusa al legislatore (sentenze n. 116 del 2020, n. 14 del 1999 e n. 1 del 1996).

5.1.- L'ampiezza di questa disposizione sopravvenuta è tale da ricomprendere anche i provvedimenti attuativi delle disposizioni censurate e, in particolare, le delibere dell'Ufficio di presidenza della Regione Campania n. 22 e n. 23 del 29 aprile 2021, che hanno determinato l'ammontare dell'emolumento istituito dal censurato art. 23, comma 12-*ter*, della legge reg. Campania n. 1 del 2012.

Alla luce di questa sopravvenienza normativa, tali atti potrebbero ritenersi idonei a giustificare gli esborsi sostenuti dalla Regione Campania, come riportati nel rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023, oggetto del giudizio di parificazione dinnanzi alla Corte dei conti.

In quanto riferibile ai provvedimenti attuativi e agli effetti prodotti dalle disposizioni censurate, la novità introdotta dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha determinato un sostanziale mutamento del quadro normativo di riferimento. Spetta quindi alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, rivalutare, su questa base, la legittimità delle imputazioni contabili effettuate dalla Regione Campania ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale per il 2023 e se permangano tuttora i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione.

6.- Si impone pertanto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 1'8 ottobre 2025.

F.to: Giovanni AMOROSO, *Presidente* 

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



Allegato: ordinanza letta all'udienza del 7 ottobre 2025

#### ORDINANZA

*Rilevato* che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, iscritto al n. 51 del registro ordinanze 2025, il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio ha chiesto di intervenire con atto depositato il 15 aprile 2025.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (tra le molte, sentenze n. 59 e n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019);

che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le molte, le citate sentenze n. 59 e n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2024; n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019, e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019).

*Ritenuto* che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti rivelano la loro estraneità e la conseguente irrilevanza nell'ipotesi in esame;

che il Procuratore generale della Corte dei conti nel caso specifico non è parte del giudizio *a quo* e non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

## PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

T\_250165

# ATTI DI PROMOVIMENTO 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.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Toscana in persona del Presidente *pro tempore*,

per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51, pubblicata nel B.U.R. n. 54 del 28 agosto 2025, recante «Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 ottobre 2025 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relativo allegato.

La legge regionale oggetto della presente impugnativa, per quanto di interesse, così recita nel preambolo: «Considerato quanto segue: 1. il decreto-legge n. 69/2024 convertito dalla legge n. 105/2024, ha introdotto importanti modifiche alla normativa statale in materia edilizia; 2. È necessario conseguentemente, adeguare alle disposizioni di principio statali introdotte, la normativa regionale di cui alla legge regionale n. 65/2014 in materia edilizia; 3. In particolare, è necessario: a) adeguare a quanto disposto dalla normativa statale di riferimento la disciplina del mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari ed il relativo regime amministrativo, con particolare riguardo anche alle condizioni e limitazioni ai mutamenti che gli strumenti urbanistici comunali possono fissare nel rispetto della disciplina nazionale».

La semplificazione normativa in esame risulta censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 1 e 2 e nell'art. 36, per i motivi di seguito illustrati, che appaiono porsi in contrasto con le norme di riferimento contenute nel testo unico dell'edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che costitui-scono principi fondamentali in materia di governo del territorio, determinando una lesione sia della competenza legisla-

— 87 -

tiva esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione che della competenza concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ciò premesso, sono censurabili le seguenti disposizioni della legge regionale in esame per i seguenti

## Motivi

1) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), nonché dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 2, legge r. 20 agosto 2025, n. 51

La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 51/2025, inserisce nell'art. 99 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 un comma aggiuntivo 2-bis, volto a recepire le semplificazioni in materia di mutamento di destinazione d'uso previste dall'art. 23-ter, comma 1-quater, secondo e terzo periodo, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2001, n. 380, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto- legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105.

Il citato art. 99, comma 2-bis, della legge regionale n. 65 del 2014, al secondo periodo, prevede che, in relazione al mutamento di destinazione d'uso «verticale» (i.e. tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), dell'art. 23-ter del TUE) di singole unità immobiliari ubicate nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, «resta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I di cui alla presente legge». Il Titolo VII, Capo I, della legge regionale n. 65 del 2014, da ultimo citato, disciplina in generale la tipologia e la corresponsione dei contributi relativi agli interventi edilizi e ai mutamenti di destinazione d'uso, con particolare riferimento al contributo di costruzione, comprensivo del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione.

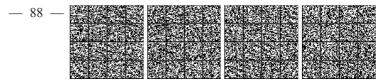
L'art. 184, collocato all'interno del Capo I, regola la determinazione degli oneri di urbanizzazione, stabilendo che gli oneri di urbanizzazione, da intendersi riferiti sia alle opere di urbanizzazione primaria che a quelle di urbanizzazione secondaria (comma 3), sono integralmente dovuti anche nel caso di mutamento di destinazione d'uso rilevante degli immobili (comma 1, lettera *b*)).

Per effetto del combinato disposto dell'art. 99, comma 2-bis, secondo periodo, e dell'art. 184, commi 1, lettera b), e 3, della legge regionale n. 65 del 2014, il mutamento di destinazione d'uso «verticale» rimane assoggettato non solo alla corresponsione del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, ma anche alla corresponsione del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione primaria.

Tuttavia, la legislazione statale demanda alla discrezionalità dell'ente regionale solo l'imposizione di oneri secondari relativi ai mutamenti di destinazione d'uso «verticali» di una singola unità immobiliare, non anche degli oneri di urbanizzazione primaria, in quanto la debenza di tali oneri è preclusa alla radice dal legislatore statale nel contesto della nuova impostazione dell'art. 23-ter del TUE.

Sul punto, appare opportuno ricordare che l'art. 23-ter del TUE, come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2024, esprimendo un chiaro favor per l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso «verticale», ha inteso introdurre semplificazioni sostanziali e procedurali orientate, tra l'altro, a ridurre gli oneri economici a carico del richiedente, per esempio escludendo l'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, il vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 e, come accennato, facoltizzando, nei termini testé illustrati, il pagamento del contributo richiesto in relazione agli oneri di urbanizzazione secondaria. La *ratio* di siffatte misure di agevolazione, declinate al comma 1-quater, secondo e terzo periodo, del menzionato art. 23-ter del TUE, è chiaramente rinvenibile nella circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato. L'imposizione di detti oneri, in quanto correlati alle opere di urbanizzazione necessarie all'utilizzo degli edifici, si risolverebbe, nell'ambito di contesti già urbanizzati (come sono le zone A), B) e C)), in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione).

Muovendo da tali considerazioni, la formulazione dell'art. 23-ter, comma 1-quater, del Trattato sull'Unione europea va quindi intesa come preclusiva della possibilità di richiedere la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria per i mutamenti di destinazione d'uso «verticali».



Tale opzione è chiaramente confermata:

- *a)* dalla formulazione testuale del primo periodo, per cui il predetto mutamento di destinazione d'uso «è sempre consentito», nel rispetto delle previsioni e dei criteri fissati dallo stesso comma 1-quater;
- b) dall'esplicita esclusione, contenuta nel medesimo comma, dell'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale e dei vincoli della dotazione minima di parcheggi, sopra richiamata;
- c) dalla formulazione testuale del secondo periodo, per cui «Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria».

Tale ricostruzione non appare inoltre contraddetta dalla circostanza per la quale, in relazione ai medesimi mutamenti di destinazione d'uso, continua ad essere dovuto, ai sensi del terzo periodo dell'art. 23-ter, comma 1-quater, del TUE, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, ove previsto e nei limiti dati dalla legislazione regionale. Invero, le spese relative alle opere di urbanizzazione secondaria (asili nido e scuole materne, mercati di quartiere, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, attrezzature culturali e sanitarie) non possono automaticamente risolversi in una duplicazione di costi, in quanto sono funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata.

La presente interpretazione normativa trova ulteriore conferma in quanto riportato al punto D.2.1.4. delle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (Decreto-legge Salva Casa)», pubblicate sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 30 gennaio 2025, per le quali l'art. 23, comma 1-quater, del Trattato sull'Unione europea deve essere interpretato nel senso che, nei casi di mutamento di destinazione d'uso «verticale», non è dovuto il pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria, fermo restando il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria, ove ciò sia previsto dalla legislazione regionale.

A fronte di ciò, la disposizione di legge regionale in esame mantiene immutata la disciplina previgente in punto di assolvimento degli oneri urbanistici e, pertanto, non recepisce i principi discendenti dalle disposizioni statali prima illustrate, le quali trovano in ogni caso applicazione diretta (*cfr.* art. 23-*ter*, comma 3, *TUE*).

La disciplina di cui all'art. 23-ter del Trattato sull'Unione europea pone principi fondamentali nella materia del governo del territorio e si configura, altresì, quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale, non potendosi ammettere — su tale aspetto di primario rilievo — una tutela frammentaria a livello territoriale.

Risulta, dunque, violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nonché l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di «governo del territorio».

Il medesimo art. 3, comma 2, della legge regionale in esame inserisce nell'art. 99 della legge regionale n. 65 del 2014 un ulteriore comma aggiuntivo 2-*ter*, il quale prevede che i comuni, nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica comunali o della definizione della disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni, possano stabilire, oltre a specifiche condizioni, anche limitazioni in relazione ai mutamenti della destinazione d'uso della singola unità immobiliare, siano essi «orizzontali» (i.e. all'interno della stessa categoria funzionale) o «verticali» (nell'accezione sopra chiarita).

L'art. 23-ter del TUE, ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, sempre nell'ottica di agevolare il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale, ha riconosciuto la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare «condizioni», quali misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso finalizzate a preservare l'assetto, lo sviluppo armonico del territorio e una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi. Posto che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali e dei singoli edifici possono, in generale, estrinsecarsi nell'imposizione di condizioni, limitazioni o divieti, si può desumere che il legislatore statale, tenuto conto delle cennate esigenze di semplificazione sostanziale e procedurale, abbia appositamente — e consapevolmente — circoscritto il livello della regolazione comunale in materia di mutamento di destinazione d'uso all'apposizione di sole condizioni, quali criteri oggettivi e non discriminatori tali da non risolversi in limitazioni o restrizioni e, quindi, riferibili esclusivamente agli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso in sé e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso.

La fissazione da parte degli enti locali di «limitazioni», oltre che di «condizioni», rischierebbe, infatti, di privare di contenuto la portata del nuovo art. 23-ter del TUE, che a più riprese ricorre a formulazioni del tipo «sono sempre ammessi» o «è sempre consentito», le quali sottolineano la volontà di fissare standard comuni sull'intero territorio



nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo afferenti al diritto di proprietà e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio. Tale interpretazione è suffragata anche da quanto riportato al punto D.2.1.1. delle menzionate «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (Decreto-legge Salva Casa)», che chiariscono come i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali potranno estrinsecarsi esclusivamente nell'imposizione di condizioni.

Le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 51/2025 appaiono dunque violare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, oltre a porsi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di «governo del territorio», violando così l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2) Violazione dell'art. 117, secondo comma lettera m), nonché dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 1 e all'art. 36, legge regionale 20 agosto 2025, n. 51

L'art. 36 della legge regionale in oggetto inserisce un nuovo art. 252-septies nella legge regionale n. 65 del 2014, il quale differisce e condiziona l'applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 23-ter, commi 1-ter e 1-quater, del Trattato sull'Unione europea in tema di mutamento di destinazione d'uso «verticale» di singole unità immobiliari, all'approvazione da parte dei comuni di apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica o di apposita disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni, che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni ai suddetti mutamenti di destinazione d'uso.

Nel richiamare quanto sopra illustrato in merito alle «limitazioni», si osserva che le disposizioni di cui al citato art. 23-ter, commi 1-ter e 1-quater si atteggiano a principi fondamentali della materia che, ai sensi del primo periodo del comma 3 dell'art. 23-ter del Trattato sull'Unione europea («Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione»), trovano in ogni caso applicazione diretta, con la conseguenza che le stesse operano anche in carenza delle «specifiche condizioni» definite di volta in volta nelle forme ritenute idonee dal comune.

Peraltro, in considerazione del fatto che il citato art. 252-septies prevede, al comma 2, che «La variante di adeguamento di cui al comma 1 è approvata entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 20 agosto 2025, n. 51», si rileva come l'applicazione delle disposizioni di principio di livello statale sia in tal modo differita per un considerevole lasso di tempo, tale da compromettere la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

La censura di illegittimità costituzionale che si prospetta nei confronti dell'art. 36 della legge regionale n. 51 del 2025 si estende anche all'art. 3, comma 1, della medesima legge, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge regionale n. 65 del 2014 («2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 252-septies [...] del presente articolo») fa riferimento all'art. 252-septies di nuova introduzione per ribadire il differimento dell'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento di destinazione d'uso «verticale» all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Risulta, dunque, violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, oltre che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi le suddette disposizioni in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di «governo del territorio».

# P.Q.M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2 e dell'art. 36 della legge della Regione Toscana 28 agosto 2025, n. 51.

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2025 e relativo allegato. Roma, 23 ottobre 2025

Gli Avv.ti dello Stato: Stigliano Messuti - Berti Suman

25C00267



N. 209

Ordinanza del 7 agosto 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Guerrino Cerebuch contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS - Direzione provinciale di Trieste.

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.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 121 del 2025, proposto dal signor Guerrino Cerebuch, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Frisani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale e I.N.P.S. - Direzione Provinciale Trieste, non costituiti in giudizio; per l'accertamento e la declaratoria del diritto del ricorrente in quanto cessato dal servizio per raggiunti limiti di età in data 31 maggio 2024 a percepire l'intero importo del TFS ancora da corrispondere da parte di INPS senza dilazioni e senza rateizzazione;

per la condanna

dell'Istituto intimato a corrispondere senza dilazione l'intero importo di spettanza, oltre interessi e rivalutazione dal dì del dovuto sino al saldo;

previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del 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, e successive modifiche e dell'art. 12, comma 7, del 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, e successive modifiche, con riferimento all'art. 36 Cost. e all'art. 1 Protocollo 1 CEDU e rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto in data 10 luglio 2025, con cui il ricorrente ha chiesto il passaggio della causa in decisione senza discussione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Manuela Sinigoi e dato atto della su indicata richiesta del ricorrente come specificato nel verbale;

- A) La vicenda fattuale
- A) La vicenda fattuale
- 1. Il ricorrente *ex* dipendente del Ministero dell'interno Questura di Trieste, collocato in quiescenza a decorrere dal 31 maggio 2024 per raggiunti limiti di età ha chiesto a questo Tribunale amministrativo regionale di accertare il suo diritto a percepire il trattamento di fine servizio (d'ora in poi T.F.S. per brevità) senza dilazioni e senza rateizzazioni e di condannare l'Istituto previdenziale intimato a corrispondergli senza dilazione l'intero importo di spettanza, oltre interessi e rivalutazione dal dì del dovuto al saldo.
- 1.1. In fatto ha dedotto che il T.F.S. a lui spettante dovrebbe essere determinato in euro 64.301,04, come da prospetto di simulazione estratto dal sito MyINPS, e che tale importo, essendo superiore ad euro 50.000,00 ma inferiore



a euro 100.000,00, dovrebbe essergli corrisposto in due tranche, la prima, al più tardi, al 1° settembre 2025 (avendo acquisito il diritto in data 1° giugno 2024) e la seconda al 1° settembre 2026, come previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito in legge, con modificazioni, con legge 28 maggio 1997, n. 140, così come da ultimo modificato dalla lettera b) del comma 484 dell'art. 1, legge 27 dicembre 2013, n. 147 ["Alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati," a favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del decreto stesso "l'ente erogatore provvede (...), nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi"], e dall'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122 ["A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: (...) b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; (...)"].

- 1.2. Il ricorrente che nel motivare in ordine alla pretesa azionata ha rilevato l'illegittimità costituzionale delle norme poc'anzi richiamate che hanno disposto la rateizzazione e la dilazione per la liquidazione e la corresponsione del T.F.S., chiedendo, previamente, la rimessione degli atti innanzi alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio si è soffermato a ripercorrere l'evoluzione della normativa in materia di pagamento del trattamento di fine servizio in favore dei pubblici dipendenti, a partire dalla disciplina dettata dall'art. 26, comma 3, del d.P.R. n. 1032 del 1973, che stabiliva delle tempistiche per rendere possibile l'effettiva corresponsione del trattamento in questione «immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima», sino a quella delineata dalle norme dianzi indicate, cui è soggetto, e qui censurata.
- 1.3. Ha, quindi, posto l'accento sul significativo innalzamento disposto dalla disciplina vigente dei termini iniziali e finale per il versamento del trattamento di fine servizio, decorrenti dalla cessazione del rapporto di lavoro, pari, rispettivamente, a quindici mesi (12 mesi + 3 mesi) e, nell'ipotesi che direttamente e specificamente lo riguarda, a ventiquattro mesi.
- 1.3.1. Analogamente ha richiamato l'attenzione sulla disposta rateizzazione e, inoltre, sulla soglia, ora decisamente più bassa che in passato, che ne consente l'erogazione "in un unico importo annuale" (ovvero "se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro").
- 1.4. Si è, quindi, soffermato sulla base dell'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 243 del 1993) ad evidenziare la natura di retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale del trattamento in questione, tanto nel settore pubblico che in quello privato (avendo sia il T.F.R. che il T.F.S., comunque denominati, la medesima finalità di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva), dalla quale discende il requisito della necessaria tempestività dell'erogazione, quale corollario dell'art. 36 Costituzione.
  - 1.4.1. Il tempo ha osservato assume, infatti, una rilevanza autonoma per due distinti profili:
- "il primo attiene al costo in termini economici del differimento dell'erogazione del TFS", dato che il differimento non è accompagnato dalla corresponsione della rivalutazione monetaria, ma soltanto dagli interessi legali qualora l'erogazione dell'emolumento avvenga successivamente alla scadenza del termine annuale e dei successivi tre mesi. Sicché, in una situazione caratterizzata da un'inflazione molto elevata come quella attuale, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica della prestazione in questione;
- "il secondo (...) attiene alla durata delle misure che comprimono il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio", dato che la dilazione del pagamento del T.F.S. non è più una misura temporanea destinata a far fronte a una crisi contingente, ma è dotata di carattere strutturale con durata illimitata, tale da rendere "irragionevole e inesigibile il sacrificio imposto ai lavoratori collocati a riposo avendo raggiunto i limiti d'età o di servizio".



- 1.5. Ha, indi, evidenziato che quanto sin qui argomentato circa la natura del trattamento di fine servizio e la necessità che lo stesso venga erogato con la necessaria tempestività ha trovato puntuale conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 159 del 25 giugno 2019 e, più recentemente, in quella n. 130 del 23 giugno 2023.
- 1.5.1. Segnatamente, ha ricordato che la Corte costituzionale, con la prima pronuncia, pur ritenendo non fondata la questione sottoposta al suo vaglio (i.e. "legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decretolegge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione"), venendo in rilievo, in quel caso, una cessazione anticipata dal servizio, rispetto alla quale le disposizioni in materia di differimento e rateizzazione del T.F.S. sono state, per l'appunto, ritenute legittime in quanto esse mirano a scoraggiare l'esodo anticipato dei dipendenti pubblici e, in questo senso, le stesse appaiono eque e non discriminatorie, ha, però, incidentalmente ritenuto - proprio avuto riguardo alla tematica estranea a quel giudizio (ovvero «il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto... nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio») di «segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'àmbito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare», richiamando, in particolare, l'attenzione sul fatto che «la disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate "attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana».
- 1.5.2. A seguito del monito della Corte, lo Stato si è limitato ad introdurre la disciplina dell'anticipazione della prestazione di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, secondo cui è possibile richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di euro 45.000,00, dell'indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione *pro solvendo* del credito avente ad oggetto l'emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale 19 agosto 2020, in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici maggiorato dello 0,40 per cento.
- 1.5.3. L'I.N.P.S., dal canto suo, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 219 del 9 novembre 2022, ha istituito l'anticipazione del T.F.S., prevedendo al riguardo la possibilità per gli iscritti alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali di usufruire di un finanziamento pari all'intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all'1% fisso (a cui si aggiungono le spese di amministrazione), sempre dietro cessione *pro solvendo* della corrispondente quota non ancora esigibile del T.F.S.
- 1.5.4. Con la successiva sentenza n. 130 del 2023, vertente sulla medesima questione di diritto per contrasto con il principio di proporzionalità della retribuzione, espresso dall'art. 36 Cost., la Corte, ponendosi in continuità con la precedente pronuncia del 2019, della quale ha condiviso le premesse concettuali e riproposto le argomentazioni principali, ha stigmatizzato la mancanza di una «riforma specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato...», osservando, in particolare, che la disciplina dell'anticipazione della prestazione introdotta dal legislatore nel 2019 e il finanziamento delineato dall'INPS di cui si è riferito ai precedenti par. 1.5.2 e 1.5.3 «investono solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio», limitandosi a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo.

In particolare, ha rimarcato che «il legislatore non ha (...) espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996)».

A fronte di tale inerzia – pur dichiarando inammissibili le questioni sollevate dal giudice *a quo*, in quanto «...Al *vulnus* costituzionale riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, posto che il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai



trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri...» - ha rinnovato l'invito al legislatore a provvedere, non senza tralasciare, tuttavia, di porre l'accento sul fatto che: «La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata.

La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria.

In proposito, questa Corte deve evidenziare, come in altre analoghe occasioni, "che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia" (da ultimo, sentenza n. 22 del 2022; si vedano anche sentenze n. 120 e n. 32 del 2021).

Accertata la necessità della espunzione della disciplina concernente tale differimento, va rilevato, quanto alla previsione del pagamento rateale del trattamento di fine servizio di cui all'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito - l'altra disposizione censurata - che il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata - *rectius*: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del D.L. n. 79 del 1997, come convertito - almeno di una parte della prestazione loro spettante.

Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal considerare che tale disciplina - peraltro connessa, per espressa previsione della stessa norma censurata, alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici - in quanto combinata con il descritto differimento, finisce per aggravare il *vulnus* sopra evidenziato».

- 1.6. In punto di fatto il ricorrente ha, inoltre, ulteriormente rappresentato che:
- quanto alle competenze del legislatore, nel giugno 2024 sono stati presentati due disegni di legge (atti C-1254 e C-1264), che non hanno però avuto seguito in ragione del parere negativo espresso dalla Ragioneria generale dello Stato (parere allegato al ricorso);
- quanto alle competenze dell'I.N.P.S., il meccanismo dell'anticipazione introdotto con la richiamata deliberazione del C.d.A. n. 219/2022 (il quale peraltro ha consentito solo a pochi soggetti di accedere al beneficio stante la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili) è stato da ultimo abrogato;
- neanche l'altro istituto introdotto nel 2019 (ossia il finanziamento bancario) è satisfattivo, anche perché non esiste alcun obbligo per le banche di contrarre e comunque al beneficio non potrebbero accedere i c.d. cattivi pagatori (in generale, poi, questi strumenti sono stati definiti dalla stessa Corte costituzionale di per sé non idonei a superare i profili di incostituzionalità delle norme che prevedono la dilazione del pagamento e la rateizzazione del T.F.S.).
- 1.7. Sicché richiamando l'attenzione sul fatto che nonostante il lungo lasso di tempo decorso dalla prima sentenza monito e anche, oramai, dalla seconda che ha accertato la illegittimità della norma, pur non dichiarandola, e sulla perduranza della situazione di incostituzionalità, tale da rendere non più tollerabile il vuoto di tutela costituzionale che ne deriva e imponendosi, anzi, l'intervento della Corte ha quindi, come detto, chiesto l'accertamento del diritto a percepire il T.F.S. senza dilazioni e senza rateizzazioni e la condanna dell'Istituto previdenziale intimato a corrispondergli senza dilazione l'intero importo di spettanza oltre interessi e rivalutazione dal dì del dovuto al saldo, previa nuova rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del 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, e successive modifiche e dell'art. 12, comma 7, del 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, e successive modifiche, per (manifesta e reiterata) violazione dell'art. 36 Cost. e dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU.
  - 1.7.1. Il ricorrente ha dedotto, segnatamente, che:
- l'art. 36 Cost. statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa. La retribuzione, pertanto, da un lato non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost., avendo a riguardo non solo alla sua entità, ma anche alla tempestività della sua corresponsione. Questi principi, come detto, si applicano anche al T.F.S. in ragione della sua natura di retribuzione differita, funzionale fra l'altro ad accompagnare al lavoratore nel momento delicato della sua uscita dalla vita lavorativa. La Corte costituzionale ha in più occasioni ribadito che tutte le misure che incidono sul



diritto alla retribuzione per superare il vaglio di costituzionalità debbono essere giustificare da comprovate ragioni di interesse generale e devono avere efficacia limitata nel tempo (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016). Nel caso delle modalità di corresponsione del T.F.S. questi paletti sono stati ampiamente travalicati, visto che i sacrifici imposti agli aventi diritto a tale trattamento sono ormai divenuti strutturali e non più legati ad emergenze finanziarie;

- per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Fabian c. Ungheria [GC], n. 78117/13, 5 settembre 2017; Stefanetti, n. 21838/10, 15 settembre 2014) le pensioni e conseguentemente anche il trattamento di fine servizio maturato per effetto della vita lavorativa costituiscono un "bene" ai sensi della Convenzione. Secondo le norme generali applicabili, il diritto matura ed entra a far parte del patrimonio del titolare al momento in cui si soddisfano i requisiti per il pensionamento. Le prestazioni non ancora percepite rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 1 Protocollo 1 allegato alla Convenzione, in quanto espressione del diritto, già maturato e già parte del patrimonio del ricorrente fin dal momento del raggiungimento dei requisiti necessari, e in ogni caso debbono essere considerate espressione di una "legittima aspettativa", esplicitamente riconosciuta e tutelata dal diritto costituzionale interno (Kopecký c. Slovacchia [GC], n. 44912/98, 28/9/2004; Plalam SPA c. Italia, n. 16021/02, 8/2/2011). In casi del genere la Corte EDU verifica se il diritto dell'interessato di beneficiare delle prestazioni previdenziali e pensionistiche sia stato violato in misura tale da comprometterne l'essenza (Domalewski c. Polonia (dec.); Kjartan Ásmundsson c. Islanda, § 39; Wieczorek c. Polonia, § 57; Rasmussen c. Polonia, § 75; Valkov e altri c. Bulgaria, §§ 91 e 97; Maggio e altri c. Italia, § 63; Stefanetti e altri c. Italia, § 55).
  - 2. L'I.N.P.S., seppur ritualmente evocato in giudizio, non si è costituito.
- 3. In prossimità dell'udienza pubblica del 15 luglio 2025, fissata per la trattazione del ricorso, il ricorrente ha chiesto:
- in via principale, di sospendere il presente giudizio in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale già rimessa alla Corte costituzionale dalle ordinanze n. 105/2025 del Tribunale amministrativo regionale Marche e n. 4169/2025 del Tribunale amministrativo regionale Lazio Roma;
- in subordine, di trattenere la causa in decisione e, richiamando le conclusioni già rassegnate nel ricorso, previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale illustrata, sospendere il giudizio e rimettere gli atti innanzi alla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni individuate e per l'effetto accertare e dichiarare il diritto del ricorrente, cessato dal servizio per raggiunti limiti di età, a percepire il T.F.S. senza dilazioni e senza rateizzazione e la condanna del resistente a corrispondere senza dilazione l'intero importo di spettanza, oltre interessi e rivalutazione dal dì del dovuto al saldo.
  - 4. Celebrata la detta udienza, la causa è stata introitata per la decisione.
- 4.1. All'esito della successiva Camera di consiglio, questo Tribunale Amministrativo Regionale, ritenendo preferibile rimettere a propria volta alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle norme dianzi indicate prospettata da parte ricorrente e sospendere il giudizio, ha pronunciato la seguente ordinanza, ravvisando, invero, sussistere i presupposti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella preliminare condivisione di quanto osservato dal Tribunale amministrativo regionale Marche, al par. 6.2.2., della propria ordinanza di rimessione («Si deve... convenire con il ricorrente sul fatto che nella specie la Corte ha adottato una c.d. sentenza monito, ossia ha accertato l'incostituzionalità delle norme di legge sottoposte al suo giudizio, ma non l'ha dichiarata formalmente sul presupposto che la riforma organica della materia compete solo al legislatore, venendo in rilievo vari interessi di rango costituzionale la cui ottimale composizione implica delicate valutazioni di ordine politico, relative anzitutto al procacciamento della provvista finanziaria necessaria per ricondurre il sistema alla legittimità costituzionale.

Ovviamente le c.d. sentenze monito, in assenza di una specifica disposizione costituzionale che ne disegni la relativa disciplina, da un lato non vincolano il legislatore (non esiste infatti uno strumento tecnico in forza del quale si possa obbligare il legislatore ad adeguarsi ad una pronuncia della Corte), dall'altro lato pongono due questioni preliminari, relative, rispettivamente, all'accertamento della "inottemperanza" e al termine entro il quale il legislatore avrebbe dovuto adeguarsi. Infatti, in presenza di "sentenze monito" a cui non abbia fatto seguito alcun intervento del legislatore è necessario verificare (e tale verifica compete ovviamente solo alla Corte costituzionale):

- se si è effettivamente in presenza di una "inottemperanza" o se esistono ragioni che giustificano l'inattività del legislatore;
- se tale "inottemperanza" si è protratta per un periodo di tempo tale da costituire nella sostanza un'elusione delle pronunce della Corte.

Quanto al primo profilo, e ribadito che le norme applicate nella specie dall'I.N.P.S. non risultano ad oggi modificate, va osservato che nella sentenza n. 130 del 2023 la Corte costituzionale ha già evidenziato che le misure finalizzate a consentire all'ex dipendente di chiedere anticipazioni del T.F.S. o finanziamenti bancari previa cessione pro solvendo

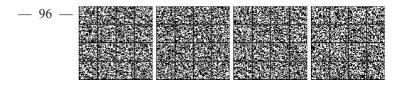


del credito non sono risolutive perché "... non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo...".

Il Tribunale ritiene dunque che vi siano fondati argomenti per sostenere che allo stato il legislatore non si è oggettivamente adeguato alle sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 (mentre in questa sede non sono valutabili eventuali ragioni che giustifichino tale inerzia).

Quanto al secondo profilo, per un verso è del tutto ovvio che non si può pretendere un adeguamento immediato da parte del legislatore (stanti anche i tempi tecnici necessari per l'approvazione di una proposta di legge), per altro verso è altrettanto ovvio che le decisioni della Corte, per non tradursi di fatto in grida di manzoniana memoria, debbono essere ottemperate in un tempo ragionevole, che però non può essere stabilito dal giudice di merito, ma solo dal Giudice delle leggi»).

- B) Rilevanza della questione
- 5. La questione è rilevante per le seguenti ragioni.
- 5.1. Al fine del decidere vengono in rilievo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito in legge, con modificazioni, con legge 28 maggio 1997, n. 140, così come da ultimo modificato dalla lettera b) del comma 484 dell'art. 1, legge 27 dicembre 2013, n. 147 ["Alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati," a favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del decreto stesso "l'ente erogatore provvede (...), nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi"], e all'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122 ["A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: (...) b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; (...)"].
- 5.2. Trattasi di disposizioni che, così come formulate, sono impeditive all'accoglimento della domanda azionata dal ricorrente, volta all'accertamento del diritto, in quanto cessato dal servizio per raggiunti limiti di età in data 31 maggio 2024, a percepire l'importo di spettanza a titolo di T.F.S. senza dilazioni e senza rateizzazione e alla, conseguente, condanna dell'Istituto stesso a corrispondergli senza dilazione l'intero importo dovuto, oltre interessi e rivalutazione.
- 5.2.1. Secondo il loro inequivoco tenore testuale, insuscettibile di un'interpretazione adeguatrice e/o costituzionalmente orientata, il ricorso dovrebbe, infatti, essere respinto poiché le stesse prevedono, per l'appunto, le dilazioni e la rateizzazione dal medesimo contestate.
- 5.3. Laddove venisse, tuttavia, accolta la questione di legittimità costituzionale dianzi sinteticamente prospettata il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto la dichiarata incostituzionalità delle norme oggetto di applicazione che, si sottolinea, dettano, con precisione, tempi (dilatori) per la liquidazione e la corresponsione del T.F.S. e stabiliscono, in ogni caso, la rateazione per l'erogazione di importi come quello di stimata spettanza del ricorrente determinerebbe, per l'appunto, l'accertamento del diritto del medesimo ad ottenere quanto di spettanza a titolo di T.F.S. nei sensi auspicati e la conseguente condanna dell'Istituto intimato a corrisponderglielo negli stessi termini e con le medesime modalità.
- 5.4. Un tanto soddisfa, ad avviso del Collegio, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della norma primaria contestata.
  - C) Sulla non manifesta infondatezza della questione
- 6. Il Collegio ritiene, inoltre, non manifestamente infondato, ai sensi della norma dianzi indicata, il denunciato conflitto delle norme che qui vengono in rilievo con il principio di giusta e tempestiva retribuzione, radicato nell'art. 36



della Costituzione, e di tutela della sfera patrimoniale del lavoratore, ai sensi dell'art. 117, comma primo, della Carta costituzionale in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), laddove il trattamento di fine servizio costituisce espressione di una legittima aspettativa della persona, già entrata a far parte del suo patrimonio per effetto del raggiungimento dei requisiti necessari.

- 6.1. In tal senso, s'appalesano, invero, condivisibili le deduzioni svolte dal ricorrente e di cui s'è riferito ai §§ 1.7 e 1.7.1, alla cui lettura si rinvia.
- 6.2. La Corte costituzionale ha, peraltro, più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame (che come sottolineato nella sentenza n. 159 del 2019 trovava originaria connessione giustificativa "con il consolidamento dei conti pubblici"), per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura *una tantum* (sent. n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).
- 6.3. In ragione dell'inerzia del legislatore nell'adeguarsi alle sentenze della Corte costituzionale di cui innanzi sono stati riportati ampi stralci, il diritto al T.F.S. risulta, invero, violato in misura tale da snaturarne il contenuto, sia in ragione della rateizzazione del pagamento, sia alla luce del fatto che la dilazione temporale non è compensata dalla rivalutazione monetaria delle somme spettanti all'*ex* dipendente pubblico. Ne consegue che la retribuzione differita viene ad essere di fatto non più proporzionata e adeguata rispetto all'attività lavorativa svolta e ai contributi versati.
- 6.3.1. Giova, infatti, osservare come già evidenziato nel corso dell'esposizione della vicenda fattuale che il trattamento di fine servizio o rapporto costituisce una componente del compenso che il lavoratore ha conseguito come corrispettivo dell'attività lavorativa e che fa parte integrante del suo patrimonio, tanto è vero che in caso di decesso prematuro del dipendente l'emolumento viene erogato ai congiunti superstiti. Inoltre il T.F.S. spetta a prescindere dalla causa di cessazione del rapporto di lavoro e dall'accertamento dello stato di bisogno dell'avente diritto. I trattamenti di fine servizio sono ispirati al criterio di corrispettività e restituiscono al lavoratore, alla cessazione del rapporto, una somma certa e di ammontare ben definito (al riguardo si tiene infatti conto della retribuzione percepita in servizio e della durata del rapporto di lavoro), che viene definitivamente acquisita al suo patrimonio e devoluta per successione legittima o testamentaria in caso di decesso del lavoratore in servizio.
- 6.3.2. Ne deriva che il trattamento di fine servizio deve essere erogato con la necessaria tempestività, questa essendo un corollario indispensabile dei principi di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione sanciti dall'art. 36 Cost. e delle esigenze di tutela della sfera patrimoniale del lavoratore a garanzia della dignità della persona umana che trova fondamento nell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, atteso che il trattamento di fine servizio costituisce espressione di una legittima aspettativa della persona, già entrata a far parte del suo patrimonio per effetto del raggiungimento dei requisiti necessari.
- 7. Va dunque sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997, e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni ed integrazioni, per il profilo relativo all'omesso adeguamento delle norme stesse alle sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023, visto che l'inerzia del legislatore reitera la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età alla percezione di una retribuzione (in questo caso differita) sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta dall'interessato (art. 36 Cost.). La lesione sostanziale discende dalla dilazione temporale e dalla rateizzazione del pagamento della somma dovuta, non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione.
- 8. Laddove si volesse invece ritenere che le sentenze monito non vincolano né il legislatore né la stessa Corte costituzionale, vanno nuovamente sollevate le medesime questioni di legittimità costituzionale delle prefate disposizioni di legge, nella parte in cui le stesse prevedono come misure ormai strutturali e non più legate a specifiche emergenze finanziarie la dilazione dell'effettiva erogazione del T.F.S. e (nell'ipotesi di importi superiori a euro 50.000,00, come è nel caso dell'odierno ricorrente) la rateizzazione dei pagamenti, non accompagnate dalla rivalutazione delle somme via via erogate all'ex dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età.
- 8.1. Tali disposizioni confliggono con l'art. 36 Cost. per i profili già ampiamente evidenziati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 130 del 2023 e riepilogati nel § 1.5.4 della presente ordinanza, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.



- 9. Per le ragioni sin qui esposte, il Collegio, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dianzi prospettata per il profilo relativo all'omesso adeguamento delle norme medesime alle sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 e, in ogni caso, per contrasto con l'art. 36 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, la solleva, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo, al contempo, il giudizio in corso.
  - 10. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

# P.O.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, I Sezione, dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di costituzionalità degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito nella legge n. 140/1997, e successive modificazioni ed integrazioni, e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni ed integrazioni, per il profilo relativo all'omesso adeguamento delle norme medesime alle sentenze della Corte costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 e per contrasto con l'art. 36 Cost. e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

Conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme citate nei sensi dianzi precisati.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Daniele Busico, Primo Referendario

Il Presidente: Modica de Mohac di Grisi'

L'estensore: Sinigoi

25C00258

## N. 210

Ordinanza dell'11 giugno 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate contro Silvia Cuneo

- 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).



# LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

#### SEZIONE TRIBUTARIA

Composta dagli ill.mi signori magistrati:

Giacomo Maria Stalla, Presidente,

Liberato Paolitto, consigliere,

Maura Nardin, consigliere,

Fabio Di Pisa, consigliere,

Milena Balsamo, cons. rel.,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 5150/2023 r.g. proposto da:

Agenzia delle entrate, domiciliata in Roma, via Dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato che la rappresenta e difende *ex lege* - ricorrente;

contro Cuneo Silvia, elettivamente domiciliata in Chiavari, via Nino Bixio n. 34/4, presso lo studio dell'avvocato Dellacasa Riccardo che la rappresenta e difende per procura speciale in atti - controricorrente e ricorrente incidentale:

avverso sentenza di Comm. Trib. Reg. Liguria n. 688/2022 depositata il 22 agosto 2022.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9 aprile 2025 dal Consigliere Milena Balsamo.

Udita la requisitoria del procuratore generale nella persona del cons. Stefano Pepe che ha concluso per l'accoglimento del ricorso principale e la rimessione della controversia alla CGT di secondo grado della Liguria, in diversa composizione.

Udito l'avvocato dello Stato che ha concluso per l'accoglimento del ricorso principale ed il rigetto di quello incidentale.

#### FATTI DI CAUSA

1. Il giudizio ha ad oggetto l'impugnazione dell'avviso di lìquidazione dell'imposta principale di successione recante l'importo di euro 199.715,81, di cui alla dichiarazione del 27 luglio 2017 (successione aperta il 22 luglio 2016), dovuta *ex* art. 17, lettera *c)* del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (*T.U.S.*), in ragione della rendita vitalizia devoluta per legato dal *de cuius* a Geronima Fabbri di cui l'erede Silvia Cuneo è onerata; atto impositivo notificato sia alla beneficiaria che alla legataria, quali coobbligate in solido.

L'importo veniva calcolato ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera *c*), del *T.U.S.*, attraverso il metodo di attualizzazione della rendita.

L'erede e la legataria impugnavano l'atto impositivo lamentando l'erroneità del calcolo della base imponibile e sollevando, con riguardo al coefficiente di cui al prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 (*T.U.R.*), in via pregiudiziale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 17 del decreto legislativo n. 346/1990 e 46, comma *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 — concernenti la determinazione della base imponibile della rendita vitalizia — per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

2. La Commissione Tributaria Provinciale di Genova respingeva il ricorso della contribuente, con sentenza n. 147/04/2021, depositata il 10 marzo 2021.

Sull'appello della contribuente Silvia Cuneo, la Commissione Tributaria Regionale della Liguria, con sentenza n. 688/01/2022, depositata il 22 agosto 2022, nel riformare parzialmente la pronuncia di primo grado, disapplicava il decreto Mef 21 dicembre 2015 che individuava, per il relativo anno, nella misura dello 0,2 per cento l'interesse legale da applicarsi per la quantificazione della base imponibile della rendita vitalizia, affermando che il sistema di adeguamento dei coefficienti basati sul saggio legale di interesse riferito all'usufrutto vitalizio, se applicato alla rendita vitalizia, produceva un effetto distorsivo ed esorbitante e, pertanto, ne rideterminava il valore attraverso l'applicazione del tasso di interesse di cui al precedente decreto Mef del 23 dicembre 2013.

Avverso la suindicata sentenza, l'Agenzia delle entrate ha proposto ricorso affidato a due motivi.

Silvia Cuneo ha depositato controricorso, proponendo ricorso incidentale.

In prossimità dell'udienza, la contribuente ha depositato memorie difensive.

Il Procuratore Generale, nel ribadire la requisitoria scritta, ha concluso per l'accoglimento del ricorso principale e il rinvio alla CGT di secondo grado della Liguria.



#### Motivi di diritto

- 1. Il ricorso principale dell'Agenzia delle entrate è affidato a due motivi.
- 2. Il primo motivo di ricorso, introdotto ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, del codice di procedura civile, reca la deduzione della «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 113 codice di procedura civile e dell'art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 con riferimento alla inammissibilità del giudizio equitativo»; per avere il decidente disapplicato il decreto ministeriale dell'Economia e finanze del 21 dicembre 2015 (nella *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 2015, n. 302) per ragioni puramente equitative». Si assume che l'art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, attribuisce al Giudice tributario il potere di disapplicare «un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione», qualora lo ritenga «illegittimo». Si osserva che, tuttavia, il giudizio di illegittimità dell'atto amministrativo presuppone l'esistenza di una norma giuridica violata e mai potrebbe fondarsi su valutazioni di carattere meramente equitativo. Del resto, l'art. 113 del codice di procedura civile, ritenuto applicabile al processo tributario, stabilisce che il Giudice deve decidere secondo diritto, «salvo che la legge gli attribuisca il potere di decidere secondo equità». Si conclude, pertanto, che l'equità sostitutiva (che surroga l'equità alle norme) non è ammissibile nel giudizio tributario, perché tale possibilità deve essere espressamente prevista dalla legge.

Si soggiunge che i giudici distrettuali hanno erroneamente ritenuto «illogica ed eccessiva» la determinazione della base imponibile e compiuta dall'Ufficio, sebbene generata dalla puntuale applicazione dei criteri contenuti nel decreto ministeriale del 21 dicembre 2015, così sostituendosi al legislatore e creando una nuova *regula iuris*, partendo da un *quantum* di imponibile apoditticamente reputato equo, per poi fare applicazione di una disposizione ministeriale che, sebbene pacificamente inapplicabile *ratione temporis*, consentisse egualmente di pervenire ad un risultato aprioristicamente reputato «equo».

3. Il secondo strumento del ricorso principale deduce «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, e dell'art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, con riferimento alla ritenuta illegittimità del decreto ministeriale economia e finanze del 21 dicembre 2015».

Osserva l'amministrazione finanziaria che la sentenza impugnata è illegittima per violazione dell'art. 17 del decreto legislativo n. 346/1990 e del decreto ministeriale 21 dicembre 2015, in quanto la prima norma stabilisce come determinare la base imponibile per le rendite e le pensioni incluse nell'attivo ereditario, prevedendo il calcolo del valore attuale dell'annualità in base al saggio legale di interesse, con un limite massimo che dipende dal tipo di rendita (a tempo determinato o vitalizia). Si osserva che il valore è determinato tramite coefficienti legati all'età del beneficiario e viene aggiornato periodicamente in base alle oscillazioni del saggio legale degli interessi. Nel caso *sub iudice*, secondo l'amministrazione trova applicazione il decreto ministeriale del 21 dicembre 2015 che ha stabilito il saggio legale di interesse per l'anno 2016, anno di apertura della successione, determinando il valore del multiplo per il calcolo delle rendite a 500 volte l'annualità.

4. Con ricorso incidentale la contribuente insiste nel devolvere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 17, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 346 del 1990, 3, comma 164, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché 46, comma 2, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, oltre che del prospetto allegato a detto ultimo decreto legislativo (questione già formulata nelle conclusioni del giudizio di primo grado e di appello).

Si rileva che l'art. 17, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 346/1990 stabilisce che la base imponibile per le rendite e pensioni incluse nell'attivo ereditario deve essere determinata moltiplicando l'annualità per il coefficiente applicabile in base all'età del beneficiario al momento della morte del *de cuius*; che il prospetto dei coefficienti, allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, è utilizzato per calcolare il valore dell'usufrutto e della rendita vitalizia e viene aggiornato periodicamente in relazione alla modifica del tasso legale degli interessi.

Si aggiunge che, tuttavia, l'interpretazione del prospetto implica la risoluzione di questioni concernenti l'assenza di una norma che stabilisca esplicitamente come il prospetto debba essere elaborato. In particolare, il calcolo del valore della rendita si fonda su due elementi: da un lato, la stima del numero di annualità che il beneficiario avrà diritto a percepire e, dall'altro, la differenza tra il valore presente (somma immediatamente percepita) e il valore futuro della rendita; per stimare la differenza tra valore presente e valore futuro di una rendita, si utilizza il metodo dell'attualizzazione, che consiste nel «riportare» al momento presente il valore di un certo numero di pagamenti futuri. Questo processo si basa su una formula matematica, la quale tiene conto del tasso di interesse che influisce direttamente sul calcolo dell'attualizzazione; in particolare, l'art. 3, comma 164 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 stabilisce che il valore del multiplo dell'annualità ed il prospetto dei coefficienti, utilizzati per il calcolo del valore della rendita, devono essere aggiornati in base alla variazione del tasso di interesse legale.

In altri termini, il prospetto dei coefficienti allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 viene periodicamente modificato «in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi» con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996.

Al momento del decesso della *de cuius*, avvenuto nell'anno 2016, il prospetto dei coefficienti per la determinazione dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni vitalizie, allegato al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni, è variato in ragione della misura del saggio legale degli interessi fissata allo 0,2 per cento.

L'applicazione del dettato normativo ha condotto l'Ufficio, a fronte di una rendita annua pari ad euro 18.000,00 (euro 1500/mese), a determinare in euro 2.700.000,00 la base imponibile per l'applicazione dell'aliquota dell'8 per cento sui cespiti legati, calcolata alla stregua del coefficiente pari a 150 per l'anno 2016, tenendo conto dell'età della beneficiaria — 77 anni — all'epoca del decesso del testatore.

Si obietta che la base imponibile su cui applicare l'imposta di successione è pari a 120 volte il valore annuo della rendita, il che farebbe presumere che la beneficiaria vivrà, per accumulare una somma pari alla base imponibile presa a riferimento, almeno ulteriori 120 anni dopo l'apertura della successione; anzi, posto che il coefficiente 120 è utilizzato per la fascia d'età 57-60 anni, la beneficiaria dovrebbe vivere 180 anni per percepire interamente la somma tassata.

Considerato, tuttavia, che il presupposto dell'imposta di successione è rappresentato dall'arricchimento del beneficiario (per tutte, Corte costituzionale, 23 giugno 2020, n. 120) la base imponibile sopra individuata non può rispecchiare, ad avviso della contribuente, tale arricchimento.

La disciplina contestata viene, dunque, ritenuta illeggittima per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, in quanto non rispetta il principio di coerenza tra la base imponibile e il presupposto dell'imposta, atteso che la base imponibile dell'imposta sulle successioni dovrebbe essere rappresentata dal valore dei beni e diritti trasferiti al momento della successione, come stabilito dall'art. 8 del decreto legislativo n. 346 del 1990, e dovrebbe riflettere l'arricchimento reale del beneficiario. Si evidenzia che l'applicazione dei coefficienti stabiliti nel 1986, quando l'interesse legale era al 5%, non è più coerente con i tassi di interesse attuali, pari al 3%, rendendo irragionevole il calcolo della rendita vitalizia. In particolare, con la diminuzione dei saggi di interesse, la base imponibile delle rendite vitalizie è aumentata in modo ingiustificato ed irrazionale, in quanto non tiene conto della reale aspettativa di vita del beneficiario, così violando i su richiamati principi costituzionali.

#### 5. Il primo motivo di ricorso è fondato.

La Corte territoriale ha affermato che «(...) occorre considerare che trattasi di una rendita vitalizia di euro 1.500,00 al mese in relazione alla quale il calcolo effettuato dall'Agenzia porta alla debenza di una somma esorbitante cui consegue una imposizione illogica ed eccessiva, non conferente con il principio della giusta tassazione. Il d.m., che fa riferimento solo ad un sistema di adeguamento dei coefficienti in base alla modifica del saggio legale di interesse, produce effetti distorsivi se, invece di essere riferito all'usufrutto vitalizio, viene riferito alla rendita vitalizia». In ragione di ciò, il decidente ha applicato il decreto ministeriale 23.12.2013 «che porta a determinare valori più equi».

Sul punto è sufficiente rilevare che, come affermato in più occasioni dalla Corte di legittimità, il potere di disapplicare l'atto amministrativo in relazione alla decisione del caso concreto, potere che spetta al giudice tributario, può conseguire solo alla dimostrazione della sussistenza di ben precisi vizi di legittimità dell'atto (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere) (Cass., Sez. U, n. 6265 del 2006; Sez. 5, n. 7044 del 2014). Applicando tale principio nella specie, il predicato generico effetto distorsivo del decreto ministeriale non è sufficiente per pervenire alla dichiarazione (incidentale) d'illegittimità del decreto stesso, dovendo al riguardo rilevarsi che, nell'ambito degli atti regolamentari, esiste uno spazio di discrezionalità di orientamento politico-amministrativo, insindacabile in sede giudiziaria. L'art. 7, comma 5 del decreto legislativo n. 546 del 1992 subordina, per vero, il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo generale da parte del giudice tributario ad un previo vaglio originario ed autonomo dell'illegittimità dell'atto che, nella specie, non è stato svolto.

Sotto altro versante, è d'uopo osservare che allorquando la legge opera un rinvio ricettizio a un decreto ministeriale, il decreto diventa parte integrante del sistema normativo che regola la materia in questione. In sostanza, il rinvio ricettizio sta a significare che il decreto ministeriale, pur non essendo una legge formale, viene incorporato nel sistema normativo per effetto del rinvio espresso nella legge. Il rinvio ricettizio comporta, pertanto, che le disposizioni del decreto ministeriale, una volta approvate, devono essere applicate in quanto parte integrante del quadro normativo di riferimento, sempre che il decreto ministeriale sia conforme alle disposizioni della legge e non le contraddica.

È evidente che, nel caso in esame, il rinvio operato dal decreto legislativo n. 346/1990 al decreto ministeriale del 23 dicembre 2015 abbia natura ricettizia, non solo per l'espresso richiamo contenuto nell'art. 17 cit., ma anche in considerazione del testo stesso del decreto ministeriale che, a sua volta, rimanda all'allegato al testo del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, contenente il prospetto dei coefficienti per la determinazione dei

diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni vitalizie, stabilendo che «il coefficiente è variato in ragione della misura del saggio legale degli interessi fissata allo 0,2 per cento, come da prospetto allegato al presente decreto». In altri termini, la disposizione rinviante si è «appropriata in modo definitivo» del contenuto della rinviata, il che si inferisce dall'esame dell'intenzione del legislatore, deducibile dal testo della norma in esame; a favore della natura del rinvio dinamico, oltre che il riferimento alla lettera della legge, rileva il contenuto del decreto a cui essa rinvia, suscettibile di essere trasposto nell'ambito della prima. Dalla natura ricettizia del rinvio consegue il potere del giudice di merito di sollevare questione di costituzionalità della disciplina primaria rinviante, ma non certamente di disapplicare un decreto che è parte integrante di questa.

È poi indirizzo consolidato di legittimità (v. Cassazione n. 13726/2023; n. 10875/2022; n. 16960/2019 ed altre) che il giudice tributario non sia dotato di poteri di equità sostitutiva, dovendo fondare la propria decisione su giudizi estimativi di cui deve dar conto in motivazione in rapporto al materiale istruttorio conseguito, ma sempre nell'ambito di un giudizio in diritto, il che è del resto consono alla natura gius-pubblicistica ed imperativa del rapporto giuridico tributario.

- 6. La decisione del secondo motivo del ricorso principale e del ricorso incidentale esige un'attenta analisi del compendio normativo che regola il meccanismo di determinazione della base imponibile della rendita vitalizia, sulla quale applicare l'imposta di successione.
- 6.1. Nell'ambito civilistico la rendita vitaliza, che può essere costituita anche per testamento o per donazione, è disciplinata dagli articoli 1872 segg. cod.civ.
- 6.2. Ebbene, in tutti i casi in cui, a seguito di una successione *mortis causa*, si abbia l'attribuzione (testamentaria o *ab intestato*) a un dato beneficiario del credito alla percezione di una rendita (perpetua, a tempo determinato o vitalizia), si pone il problema della tassazione di detta attribuzione.
- 6.3. La materia delle «rendite» (e delle «pensioni») «comprese nell'attivo ereditario» è regolamentata dall'art. 17 del decreto legislativo n. 346/1990 (la cui disciplina si applica ai sensi dell'art. 56, comma 4, TUS, anche alle «rendite» e alle «pensioni» che siano costituite a titolo gratuito e, cioè, mediante donazione oppure in esecuzione di un vincolo di destinazione: ad esempio, dal *trustee* di un *trust* il cui disponente abbia programmato una rendita per il beneficiario), il quale, nel testo *ratione temporis* applicabile, prevede che «la base imponibile, relativamente alle rendite e pensioni comprese nell'attivo ereditario, è determinata assumendo: (...) *c)* Il valore che si ottiene moltiplicando l'annualità per il coefficiente applicabile, secondo il prospetto allegato al testo unico sull'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, in relazione all'età della persona alla cui morte essa deve cessare, se si tratta di rendita o pensione vitalizia; (...)». In detto settore impositivo ed analogamente in quello relativo all'imposta di registro disciplinato dall'art. 46 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, il valore della rendita vitalizia è, pertanto, pari all'ammontare calcolato moltiplicando l'annualità per il coefficiente indicato nel prospetto allegato al *T.U.R.*, rapportato all'età della persona dalla cui morte dipende l'estinzione della rendita. Il suddetto prospetto viene modificato, con i decreti ministeriali annualmente emanati, in ragione della misura del saggio legale degli interessi.
- 6.4. Difatti, a sua volta, l'art. 3, comma 164, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (poi abrogato dal decreto legislativo n. 139/24) prevedeva nella versione applicabile *ratione temporis* che «(...) Per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dalla stessa data ai fini della determinazione della base imponibile relativamente alle rendite e alle pensioni si tiene conto del ventuplo dell'annualità e si applicano altresì i coefficienti previsti nel prospetto di cui alla Tabella 3 allegata alla presente legge. Il valore del multiplo dell'annualità indicato nell'art. 46, comma 2, lettere *a)* e *b)*, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, e successive modificazioni, nonché il prospetto dei coefficienti allegato a quest'ultimo sono variati, in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al periodo precedente hanno efficacia anche, ai fini della determinazione della base imponibile relativamente alle rendite ed alle pensioni, per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione».
- 6.5. Non assume rilevanza, nel presente giudizio, l'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 1 del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139 cit. il quale, al fine di evitare le distorsioni del meccanismo di determinazione della base imponibile, conseguenti alle oscillazioni del saggio legale di interesse, ha inciso sull'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 346/1990, prevedendo, per quel che qui interessa, che la base imponibile, relativamente alle rendite e pensioni comprese nell'attivo ereditario, è determinata assumendo «...c) il valore che si ottiene moltiplicando l'annualità per il coefficiente indicato nel prospetto allegato al presente testo unico, in relazione all'età della persona alla cui morte essa deve cessare, se si tratta di rendita o pensione vitalizia...» «1-bis. Il prospetto dei coefficienti allegato al presente testo unico e il valore del multiplo dell'annualità indicato al comma 1, lettera a), sono variati in ragione della modificazione



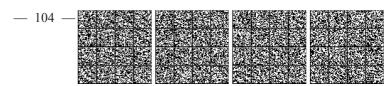
della misura del saggio legale degli interessi, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 dicembre dell'anno in cui detta modifica è intervenuta. Le variazioni di cui al primo periodo hanno efficacia per le successioni aperte e le donazioni fatte a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è pubblicato il decreto di variazione. 1-*ter*. Ai fini della determinazione dei valori di cui ai commi 1 e 1-*bis* non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento».

- 6.6. Tale modifica è intervenuta per effetto dell'art. 1, comma 1, lettera *r*), n. 3), decreto legislativo n. 139 del 2024, a decorrere dal 3 ottobre 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, del medesimo decreto legislativo, con effetto a partire dal 1° gennaio 2025 e con l'applicabilità indicata nell'art. 9, comma 3, dello stesso decreto legislativo». Per effetto del rinvio contenuto nell'art. 14, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 346/1990, le nuove disposizioni si estendono ai diritti di usufrutto, uso e abitazione. Intervento analogo è stato operato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 139/2024 in relazione all'imposta di registro, ai fini della determinazione del valore delle rendite e delle pensioni (art. 46 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/86) e dei diritti di usufrutto, uso e abitazione (art. 48 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/86). Anche in tali casi è stata infatti prevista l'applicazione di un saggio di interesse legale minimo del 2,5%.
- 6.7. Per le rendite costituite anteriormente alla data del 3 ottobre 2024, nonché per le successioni aperte e le donazioni fatte anteriormente a tale data, ai fini della determinazione della base imponibile delle rendite vitalizie di cui alla lettera *c*) dell'art. 17 cit., l'art. 9, comma 4, decreto legislativo n. 139 del 2024 prevede che «... ai fini della determinazione della base imponibile delle rendite vitalizie di cui all'art. 46, comma 2, lettera *c*), del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 e di cui all'art. 17, comma 1, lettera *c*), del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, relativamente alle quali i relativi rapporti non sono esauriti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove il tasso di interesse legale risulta uguale o inferiore allo 0,1 per cento, si assumono i coefficienti risultanti dal prospetto allegato al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 dicembre 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 30 dicembre 2015».
- 6.8. La norma, nel regolare esclusivamente le ipotesi ivi indicate, implica l'applicazione della previgente disciplina normativa ai rapporti ancora *sub iudice* in cui il tasso di interesse da applicare non risulti uguale o inferiore allo 0,1 per cento.
- 6.9. Va, in altri termini, rilevato, vista la chiara dizione normativa, che la norma in rassegna ha previsto per il futuro l'applicazione di un preciso tasso di interesse, riferibile anche alle successioni apertesi in epoca antecedente alla entrata in vigore del decreto legislativo n. 139/2024 che siano contraddistinte, tuttavia, dall'applicazione di un saggio di interesse uguale o inferiore allo 0,1 per cento.
- 6.10. Quest'ultima disposizione dettata per i rapporti non ancora esauriti non può, pertanto, trovare applicazione nella fattispecie *sub iudice*, come richiesto dalla Procura Generale, atteso che il tasso di interesse nell'anno di apertura della successione (2016) era pari allo 0,2 per cento in ragione d'anno come individuato con d.m. 21 dicembre 2015, ai sensi dell'art. 1284 del codice civile , vale a dire né uguale né inferiore al saggio di interesse dello 0,1 per cento, individuato come criterio di sbarramento per applicare all'imposta di successione relativa alle rendite vitalizie ancora *sub iudice* il saggio individuato dal decreto legislativo n. 139/2024.
- 7. Rileva, a questo punto, il rinvio operato dall'art. 17 decreto legislativo n. 346/1990 al prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 il quale, a sua volta, specifica i coefficienti per la determinazione dei diritti di usufrutto a vita, delle rendite o pensioni vitalizie calcolati al saggio di interesse e quello disposto dall'art. 3, comma 164, legge n. 662/1996 che, nell'individuare i coefficienti di cui al prospetto allegato al cit. d.P.R., rinvia alla percentuale di interesse come determinato dai decreti ministeriali annuali. A tal ultimo riguardo, vale osservare come l'art. 1284 del codice civile disponga che «il saggio degli interessi legali è determinato in misura pari al 5 per cento in ragione d'anno. Il Ministro del tesoro, con proprio decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana non oltre il 15 dicembre dell'anno precedente a quello cui il saggio si riferisce, può modificarne annualmente la misura, sulla base del rendimento medio annuo lordo dei titoli di Stato di durata non superiore a dodici mesi e tenuto conto del tasso di inflazione registrato nell'anno. Qualora entro il 15 dicembre non sia fissata una nuova misura del saggio, questo rimane invariato per l'anno successivo».
- 7.1. Nella presente fattispecie, il summenzionato art. 17 con l'inciso «prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986» rinvia ad una disposizione precisa ed univoca, la quale calcola il coefficiente in ragione del saggio di interesse legale (individuato alla data di applicazione dell'imposta), come individuato dall'art. 3, comma 164, legge n. 662/1996, *ratione temporis* vigente.
- 8. La Corte costituzionale, con sentenza n. 250/2014, ha confermato la propria giurisprudenza che risale agli anni novanta ed è stata poi ribadita successivamente che, recependo la differenza fra rinvio recettizio e rinvio for-



male, chiarisce che, mentre il rinvio formale concerne la fonte e non la norma, per aversi rinvio recettizio occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua. Il rinvio è recettizio solo quando «sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013)» (sentenza n. 93 del 2019), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale. Secondo la giurisprudenza costituzionale «mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia» (sentenza n. 250 del 2014; n. 44/2025). Il rinvio è recettizio solo quando «sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013)» (sentenza n. 93 del 2019), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale.

- 8.1. La disposizione richiamata (il Prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986), come integrata dall'art. 3, comma 164, legge n. 662/1996, per effetto del rinvio operato dall'art. 17, decreto legislativo n. 346/1990 è stata recepita e cristallizzata all'interno della norma richiamante, venendo a formare parte integrante di quest'ultima; dirimente è, difatti, il dato testuale: il legislatore ha precisato che, per la rendita vitalizia, la base imponibile sì calcola applicando l'annualità per il coefficiente risultante dal prospetto allegato al d.P.R. n. 131/1986, il quale si intitola «coefficienti per la determinazione dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni vitalizie», coefficienti che, ai sensi della legge n. 662/1996, mutano al variare del tasso di interesse; ne consegue che la lettera della legge esprime in maniera inequivoca la volontà di «riportare» nel decreto legislativo n. 346/1990 le prescrizioni del prospetto di cui al decreto del Presidente della Repubblica cit., come integrato dall'art. 3, comma 164, cit., stabilendo che il prospetto dei coefficienti che prende in considerazione anche l'età del beneficiario muta in base alle variazioni del tasso legale come individuato dai decreti ministeriali.
- 8.2. Il corollario che si trae dalla natura recettizia del rinvio è l'inoperatività del potere disapplicativo incidentale del decreto ministeriale che stabilisce la misura del tasso legale in quanto tasso applicabile in ragione dell'art. 3, comma 164, legge n. 662/1996 che integra le modalità di calcolo dei coefficienti del prospetto allegato al *T.U.R.* e del disposto dell'art. 1284 del codice civile, e, dunque, componente costitutivo del coefficiente individuato dal prospetto medesimo ai fini del calcolo della base imponibile , non potendo il giudice «scegliere», in violazione della previsione del cit. art. 3 e del disposto dell'art. 1284 del codice civile, il tasso di interesse che reputa più «ragionevole» e più «equo» tra quelli individuati anno per anno dai decreti ministeriali richiamati.
- 8.3. Nella presente fattispecie, a fronte di una rendita annua pari ad euro 18.000,00, il coefficiente per l'anno 2016 anno del decesso del disponente risulta pari a 150 (considerata l'età 77 anni della beneficiaria alla data di apertura della successione), derivando una base imponibile di euro 2.700.000,00, su cui applicare l'aliquota dell'otto per cento. Dunque, un coefficiente così strutturato restituisce una base imponibile non corrispondente ad un valore economico reale, giacchè esige una sopravvivenza di 150 anni di una donna di 77 anni.
- 8.4. Ancora prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 139/2024 l'Agenzia delle entrate con la risoluzione n. 51/E del 20 gennaio 2021, interrogata in merito al calcolo della base imponibile di una rendita vitalizia costituita *mortis causa*, in cui ai fini dell'imposta sulle successioni e donazioni l'obbligo impositivo relativo all'onere a carico del legatario risultava abnorme, ha ritenuto che la rendita oggetto di eredità in realtà potesse essere intesa quale rendita a tempo determinato, e non quale rendita vitalizia, ciò al fine di evitare l'effetto distorsivo discendente dal costante calo del tasso di interesse legale, che a sua volta incide sui coefficienti utilizzati per calcolare il valore del bene (in questo caso la rendita vitalizia) e la relativa base imponibile ai fini dell'imposta.
- 8.5. Quindi, già precedentemente al recente intervento legislativo che ha fissato nella misura del 2,5 per cento il tasso di interesse per calcolare i coefficienti di cui al prospetto allegato al decreto legislativo n. 642/1990, la stessa amministrazione, almeno in un caso, sovrapponibile a quello in rassegna, ha escluso l'applicazione del criterio di attualizzazione per il calcolo della rendita vitalizia di cui all'art. 17 del medesimo decreto legislativo, reputando irragionevole e sproporzionata la base imponibile che si veniva a determinare a causa della variazione in ribasso del tasso di interesse.
- 8.6. L'unica spiegazione matematicamente sostenibile, quanto alla attualizzazione della rendita (nel nostro caso, per il 2016) è che il legislatore abbia ipotizzato oscillazioni del tasso di interesse che avrebbero determinato un valore attuale della somma percepita nettamente inferiore al valore futuro.
- 8.7. In concreto, il valore della rendita è il risultato della moltiplicazione dell'annualità di rendita per il coefficiente stabilito dalla legge, come determinato dall'art. 3, comma 164 della legge n. 662 del 1996, per stimare il numero di annualità che in relazione all'aspettativa di vita di colui alla cui morte la rendita cessa il beneficiario della rendita avrà verosimilmente diritto ad avere, nonché della differenza esistente fra la percezione immediata di una somma (quello che si definisce «valore presente») e la sua percezione in futuro. Il calcolo dell'attualizzazione è, ovviamente,



influenzato in modo diretto sia dal coefficiente base (non ancorato ad alcuna formula matematica) sia dalla misura del tasso d'interesse che, dal 1986, dopo quaranta anni di tasso superiore al 3 per cento, è disceso rapidamente.

- 9. Il complesso di questa disciplina costituito dalla norma richiamante e dal prospetto richiamato unitamente all'art. 3, comma 164, menzionato appare palesemente irrazionale, in quanto se il primo elemento attiene alla stima del numero di annualità che, in relazione all'aspettativa di vita di colui alla cui morte la rendita cessa, il beneficiario della rendita avrà verosimilmente diritto ad avere, il secondo criterio di determinazione della rendita al fine di stabilire «il valore attuale» dell'annualità, oscilla ogni anno, così determinando, quando si ha un notevole decremento del tasso di interesse, una base imponibile che risulta spropositata rispetto alla vita media, tanto da condurre a risultati incongrui, come accaduto nella presente fattispecie.
- 9.1. Per quanto la valorizzazione di una rendita vitalizia non possa che essere effettuata in maniera prospettica ed astratta, non essendo dato conoscere in anticipo con esattezza per quanti anni sarà erogata, è altrettanto vero che tale valutazione proiettiva debba necessariamente essere ragionevole e correlata al presupposto impositivo ed alle normali regole che presiedono alla formazione della base imponibile considerando l'età media o differenziata per uomini e donne, che non può ovviamente raggiungere i 227 anni imponendo il rispetto, *ex* art. 53 della Costituzione, di una proporzionale corrispondenza tra entità dell'imposta e valore reale della base imponibile.
- 9.2. È motivo di irrazionalità che la normativa che regola la materia non abbia considerato che la flessione del tasso di interesse correlato al coefficiente di cui al summenzionato prospetto possa generare una base imponibile esorbitante e sproporzionata sia rispetto alla stessa volontà del legislatore che originariamente aveva previsto il calcolo dell'imposta proporzionale su una base imponibile congrua, in quanto calcolata su un tasso di interesse al tre per cento, sia rispetto alla prevedibile vita del beneficiario.
- 9.3. La salvaguardia dell'ambito di discrezionalità del legislatore non esime questa Corte dal dubitare della razionalità del metodo di calcolo, come dimostra anche il recente intervento legislativo del 2024 che ha voluto indicare una misura fissa del tasso di interesse per la determinazione del coefficiente proprio al fine di porre un limite alla lievitazione della base imponibile su cui calcolare l'imposta di successione (e quella di registro).
- 10. La Corte costituzionale già da tempo ha argomentato sulla incostituzionalità di norme in riferimento alla percezione comune, esprimendo concetti «soggettivi» e «relativi», e vagliando il canone di ragionevolezza in rapporto alla conformità dell'ordinamento giuridico con i valori di giustizia ed equità (sentenze n. 264 del 1994 e n. 388 del 1995) o con la realtà fattuale quali dati condizionanti in modo oggettivo ed incontrovertibile (sentenza n. 114 del 1998: «si appalesa irragionevole siccome non rispondente all'esigenza di conformità dell'ordinamento ai valori di giustizia ed equità connaturati al principio sancito dall'art. 3 della Costituzione...»).
- 10.1. Nel declinare detti principi generali al caso di specie, ritiene questa Corte che un prelievo fiscale come quello posto a base dell'atto impositivo impugnato producendo una base imponibile spropositata ed un arbitrario valore fiscale si ponga in contrasto nella normativa ad esso sottesa con i principi costituzionali citati.
- 10.2. La disciplina in commento appare in conflitto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità posto a corollario di quello di eguaglianza recato dall'art. 3 della Costituzione in modo tale da risultare necessario che le distinzioni operate dal legislatore tributario non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (*cfr.* Corte costituzionale n. 201 del 2014), al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione.
- 10.3. L'ampia ed indiscussa discrezionalità del legislatore tributario nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva (*ex plurimis*, sentenza n. 269 del 2017) non si traduce in un potere d'arbitrio, sicchè, una volta identificato il presupposto d'imposta, quest'ultimo diviene il fondamento ed il limite delle successive scelte del legislatore.
- 10.4. È del resto principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il controllo «in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 della Costituzione, come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, si riconduce a un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico» (sentenza n. 262/2020; sentenza n. 116 del 2013; ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 223 del 2012, n. 111 del 1997, nonché, in senso analogo, già sentenza n. 42 del 1980). Rimarcando il valore della inderogabilità del dovere tributario, la Corte costituzionale ha, del resto, precisato che «tale qualifica, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione). Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale» (sentenza n. 288 del 2019).



- 10.5. È evidente, inoltre, la violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto all'imposta di successione sull'usufrutto.
- 10.6. L'art. 17 cit. stabilisce i coefficienti da utilizzare per il calcolo della rendita vitalizia oltre che per l'usufrutto vitalizio, con la conseguenza che vengono considerate uguali e disciplinate allo stesso modo due situazioni completamente diverse tra loro, tenuto conto che sono innegabilmente differenti i punti da cui si deve muovere per giungere a determinare il valore dell'imponibile da sottoporre a tassazione, ovvero: nel caso dell'usufrutto vitalizio, al valore imponibile si giunge partendo dal valore del capitale (vale a dire dal valore del bene sul quale l'usufrutto è impresso); nel caso della rendita vitalizia, al valore imponibile si giunge muovendo dal valore della rendita periodicamente dovuta e operando la sua capitalizzazione mediante attualizzazione. Orbene, i coefficienti di moltiplicazione, così come previsti nel prospetto allegato al testo unico dell'imposta di registro, mentre appaiono ragionevoli laddove si tratta di calcolare il valore dell'usufrutto vitalizio, viceversa appaiono completamente incongrui ed arbitrari allorquando si tratta di quantificare (in misura che risulta di molto superiore) la base imponibile della rendita vitalizia, generando disparità ragguardevoli in relazione alla entità dell'imposta dovuta.
- 10.7. Nel delineare la portata dell'art. 53 della Costituzione, la Corte costituzionale ha, invero, individuato tre requisiti essenziali (che vanno riguardati anche alla luce dell'art. 1, Protocollo 1 Cedu) della capacità contributiva: l'effettività, la certezza e l'attualità (*cfr.* Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42; Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362).
- 10.8. In ordine al primo requisito, il nesso tra il fatto rivelatore di capacità contributiva e il tributo deve essere effettivo e non apparente o fittizio; l'effettività esprime, infatti, la concreta idoneità del presupposto rispetto all'obbligazione d'imposta, la quale dovrà avere ad oggetto una manifestazione economica reale, dovendo l'imposizione essere rapportata ad una forza economica realmente esistente, non meramente virtuale o presunta. Alla stregua dell'impostazione della Consulta (cfr. Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109, cit., 223; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit.), va salvaguardato il diritto del contribuente ad essere chiamato a concorrere alle spese pubbliche solo in quanto in possesso di effettiva capacità contributiva, non potendo essere qualificata capacità contributiva un'idoneità economica che non si basi su fatti reali, ma abbia una base fittizia (cfr. Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42); la capacità contributiva deve essere effettiva nel senso di certa ed attuale, e non meramente fittizia (cfr. Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42.; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362, cit.). Infine, in forza del parametro dell'attualità, il tributo deve essere correlato ad una capacita contributiva in atto, non ad una capacita contributiva passata o futura (cfr. Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54), ovvero la capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui si verifica il prelievo; in tale ottica la capacità contributiva risulta, pertanto, inscindibilmente connessa ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza tributaria, atteso che, in forza del connubio normativo tra gli articoli 53 e 3 della Costituzione, a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario differenziato (cfr. Corte Costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120).
- 11. In definitiva, il Collegio ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 decreto legislativo n. 346/1990 (nel testo applicabile *ratione temporis*), nella parte in cui, per il calcolo della base imponibile dell'imposta di successione, richiama il prospetto allegato al decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986, completato a sua volta dall'art. 3, comma 164, legge n. 662/1996 che àncora la variazione del coefficiente al variare del tasso di interesse, così determinando una base imponibile contraria al principio di realtà e produttiva di effetti praticamente confiscatori.
- 11.1. Né, per le ragioni già indicate e la natura stessa della disciplina censurata, informata a rigidi criteri attuariali, appaiono alternativamente praticabili interpretazioni costituzionalmente compatibili che esimano dal sollevare la relativa questione.
- 11.2. Questione che risulta all'evidenza rilevante ai fini della decisione della presente controversia, giacché l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della summenzionata disposizione inciderebbe sul calcolo della base imponibile dell'imposta di successione dei rapporti non ancora esauriti. La decisione del riçorso richiede, invero, l'applicazione del citato art. 17, di qui la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione che viene oggi posta (*cfr*: Corte costituzionale 21 dicembre 2021, n. 250).
- 12. Ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



### P.Q.M.

La Corte:

visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, primo comma ed all'art. 53, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (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 cui rimanda anche l'art. 3, comma 164, legge 23 dicembre 1996, n. 662;

dispone che gli atti, comprensivi dei documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

sospende il giudizio.

Così deciso nella Camera di consiglio della Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, in data 9 aprile 2025.

Il Presidente: Stalla

25C00259

### N. 211

Ordinanza del 29 luglio 2025 del Tribunale di Brindisi nel procedimento civile promosso da R.A. S. contro P. L., I. M. e M. L.

- 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).

### TRIBUNALE DI BRINDISI

SEZIONE CIVILE - SETTORE PROCEDURE CONCORSUALI

Il GI, letti gli atti ed i documenti di causa;

viste le deduzioni delle parti e sciolta la riserva formulata all'udienza del 10 luglio 2025;

# OSSERVA

Per comodità espositiva si fa precedere al testo dell'ordinanza l'indice seguito nella stesura della stessa: Indice

1. La fattispecie concreta



- 2. La questione d'incostituzionalità: la contrarietà ai principi di uguaglianza, ragionevolezza, di proporzionalità dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, nella formulazione previgente alla riforma Cartabia, nella parte in cui non prevede la possibilità, da parte del Giudice dell'opposizione a precetto, di determinare ex post un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure ex 614-bis del codice di procedura civile (su istanza di parte o, come nel caso di specie, anche d'ufficio).
  - 3. Presupposti per l'ammissibilità del rinvio all'ill.ma Corte costituzionale.
    - 3.1. Perimetrazione della questione e rilevanza ai fini del caso di specie.
    - 3.2. Inquadramento dell'istituto.
- 4. Possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme: gli argomenti a favore della soluzione favorevole alla possibilità, per il giudice dell'esecuzione, ove già non fatto dal giudice del merito, di determinare *ex post* un tetto quantitativo o temporale, massimo, all'operare delle stesse.
- 4.1. La clausola generale *rebus sic stantibus* e la rilevanza delle sopravvenienze. La qualificabilità della esorbitanza della somma maturata nei suddetti termini.
- 4.2. La riduzione d'ufficio della penale manifestamente eccessiva quale argomento logico richiamabile a favore della possibilità di apporre d'ufficio un tetto massimo. L'estensione del principio di necessario equilibrio del rapporto contrattuale, ad opera del giudice delle leggi, alla caparra confirmatoria (seppur ricorrendo al diverso rimedio della sanzione della nullità parziale).
- 4.3. Il fondamento equitativo del potere del G.e. di fissare *ex post* di un limite massimo all'*astreinte*, determinata dal giudice del merito; così come dello stesso potere del giudice della cognizione di provvedere alla sua riduzione (ove non già coperta da giudicato).
- 4.4. Un argomento sistematico in favore del potere di fissare, anche *ex officio*, un tetto massimo ad una misura, *aliunde* irrogata: la posizione della giurisprudenza amministrativa.
  - 4.5. Argomento sistematico-evolutivo.
  - 4.6. La qualificabilità dell'eccessiva esosità della penale quale fatto sopravvenuto
  - 4.7. Opponibilità dell'exceptio doli generalis (al di fuori dell'ambito contrattuale).
- 5. Le criticità mosse alla soluzione favorevole e la non agevole sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata.
- 6. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità *ex* art. 3 Cost.
  - 6.1. Il divieto di vincoli perpetui quale declinazione dei principi de quibus.
  - 6.2. Ricostruzione dei principi alla luce della giurisprudenza costituzionale.
    - 6.2.1. Il principio di ragionevolezza.
    - 6.2.2. Il principio di proporzionalità.
    - 6.2.3. La peculiarità della disciplina del caso di specie.
    - 6.2.4. I profili evidenziati dalla difesa dell'opponente, rappresentata dal prof. V. Farina.
- 7. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 42, comma 4, Cost., nonché dell'articolo 117 Cost., come integrato, quale norma interposta, dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).
- 8. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale *ex* articoli 24, 111 Cost. e 47 CDFUE, nonché dell'117 Cost., come integrato, quali norme interposte, dagli articoli 6 e 13 Cedu
- 9. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost.
  - 10. Sintesi della questione.
  - 11. Quesito posto al vaglio della Corte costituzionale.

## 1. La fattispecie concreta

L'opposizione a precetto nasce da un giudizio di natura cautelare, a seguito del quale, è stata emessa una misura coercitiva indiretta al fine di indurre gli opponenti all'adempimento dell'obbligazione di consegna di una determinata documentazione medica, formata e acquisita nel corso dell'attuazione del rapporto professionale.

In particolare, consta *ex actis* che l'anno ... gli opposti chiedevano al dott. ... (medico dentista), che accettava, di poter usufruire della sua opera professionale per la risoluzione di un problema dentario che affiggeva la loro figlia minore, L. M.

Veniva, quindi, effettuato un esame radiologico sull'apparato dentario della minore, in base al quale il suddetto professionista e la sua collaboratrice dott.ssa ... (medico specialista odontoiatra) verificavano il tipo di cure di cui necessitava L. M.

Ebbe, poi, inizio, presso lo studio professionale, un lungo percorso terapeutico. Nel ..., quando il ciclo terapeutico volgeva al termine, i genitori, ritenendo che le cure cui era stata sottoposta la figlia M., non avessero prodotto l'esito sperato, si rivolgevano ad altro medico dentista, il dott. ..., per avere un nuovo consulto.

Con atto di diffida e costituzione in mora del 17 settembre 2021, gli opposti chiedevano al dott. ... il risarcimento di tutti gli (asseriti) danni patiti e patiendi — ancora in corso di accertamento — nonché di indicare la propria compagnia assicurativa per la responsabilità professionale.

Con nota in data 1° ottobre 2021, il dott. ... riferiva che le cure sulla minore, per quanto praticate presso il proprio studio, erano state eseguite, in piena autonomia, dalla dott.ssa ..., in quanto specialista, abilitata in ortodonzia, nei cui confronti li invitava a rivolgere le richieste risarcitorie.

Con nota, in data 11 ottobre 2021, gli opposti reiterarono la richiesta di risarcimento dei danni nei confronti del dott. ..., estendendola anche nei confronti della dott.ssa ....

Con nota del 12 ottobre 2021, la dott.ssa ... riferiva di aver avuto in cura L. M., presso lo studio del dott. .., «esclusivamente per le cure odontoiatriche», invitandoli a rivolgere le richieste risarcitorie nei confronti del collega, «quale titolare dello studio, al quale si era rivolta la minore L. M., come paziente della struttura su menzionata.

Dovendo procedere, prima di agire giudizialmente, alla determinazione dei danni, subiti dalla loro figlia, con nota in data 3 febbraio 2022, gli opposti chiedevano, al dott. ... e alla dott.ssa ... , la restituzione delle radiografie eseguite prima dell'inizio del ciclo terapeutico cui era stata sottoposta L .M.

Con nota, in data 11 febbraio 2022, il dott. ... riferiva di non possedere i referti degli esami diagnostici, ribadendo che L. M. era stata «curata e trattata solo ed esclusivamente dalla dr.ssa ...».

Con nota pec in data 15 febbraio 2022, la dott.ssa ... riferiva, invece, che «gli originali delle radiografie eseguite sulla minore M. L. [...] (era)no state restituite presso lo Studio ... in data 24 ottobre 2019».

Premesso tale quadro fattuale, gli opposti adivano (con ricorso *ex* artt. 670 e-o 700 ed *ex* artt. 669-*bis* e 614-*bis* del codice di procedura civile, iscritto sub n. 1668/2022 r.g.) questo Tribunale, cui chiedevano di essere autorizzati, anche con decreto *inaudita altera parte*, a procedere al sequestro giudiziario delle radiografie in questione, con la contestuale determinazione, ai sensi dell'art. 614-*bis* del codice di procedura civile, di una somma di denaro per «ogni giorno» di ritardo nella esecuzione dell'adottando provvedimento.

Con decreto, emesso *inaudita altera parte*, in data 27 maggio 2022, questo Tribunale autorizzava gli opposti «a procedere al sequestro giudiziario delle radiografie eseguite su L. M. ...», fissando l'udienza del 7 luglio 2022 per i provvedimenti consequenziali.

Nelle more, gli opposti ponevano in esecuzione il decreto *inaudita altera parte* del 27 maggio 2022, eseguendo il sequestro sia presso lo studio del dott. ..., sia presso quello della dott.ssa ....

Tuttavia, entrambi i tentativi risultavano infruttuosi in quanto i due professionisti dichiaravano di non essere in possesso delle radiografie di cui trattasi (v. verbale del sequestro eseguito nei confronti della dott.ssa ..., in atti).

Entrambi i medici si costituivano, poi, nel giudizio cautelare, ribadendo le medesime (e antitetiche) versioni, relative alla disponibilità della documentazione richiesta, già sostenute *ante causam*.

Con ordinanza resa in data 2-5 settembre 2022,(... v. doc. 1, in atti), questo Tribunale, sciogliendo la riserva, confermava la già concessa autorizzazione a procedere al sequestro giudiziario delle radiografie e, avendo constatato il perdurare dell'inadempimento nella riconsegna delle radiografie, condannava i resistenti al pagamento, in solido, della somma di euro 50,00 per ogni giorno di ritardo nella esecuzione dell'ordinanza stessa.

Avverso tale ordinanza proponevano reclamo sia la dott.ssa ... (iscritto sub n. 2805/2022 r.g.), sia il dott. ... (iscritto sub n. 2833/2022 r.g.).

Nell'attesa dell'adottando provvedimento collegiale (che avrebbe definito la fase cautelare), gli opposti introducevano il giudizio di merito (che pende sub n. 3474/2022 r.g. Tribunale Brindisi), avanzando, nei confronti dei due medici, la domanda di risarcimento danni, alla cui quantificazione avevano dovuto procedere senza poter disporre delle ridette radiografie.

Con provvedimento, in data 10 luglio 2023 (v. doc. 2), questo Tribunale rigettava entrambi i reclami, condannando i reclamanti al pagamento delle spese legali e confermando l'ordinanza del 25 settembre 2022, con cui i due medici erano stati condannati, in solido, al pagamento della somma di euro 50,00 per ogni giorno di ritardo nella esecuzione della medesima.

Sulla scorta degli accadimenti sin qui narrati ed in forza della ordinanza, resa da questo Tribunale, in data 2-5 settembre 2022, gli opposti hanno notificato, in data 20 luglio 2023, atto di precetto al dott. ... e alla dott.ssa ... (v. doc. 3), intimando il pagamento della somma dovuta a titolo di *astreinte*, ossia per ogni giorno ritardo (a decorrere dal 5 settembre 2022 e sino al 20 luglio 2023) nella esecuzione della ordinanza medesima.

L'importo che veniva precettato era pari a 15917.06 ed era limitato al *quantum* maturato fino al giorno del precetto, senza che la parte manifestasse la volontà di limitare, nel futuro, la propria pretesa a quanto richiesto con l'attività precettizia.

Avverso il succitato precetto (soltanto) la dott.ssa ... ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 615 del codice civile, con atto notificato in data 4 agosto 2023 (v. doc. 4), citando gli opposti a comparire innanzi a questo Tribunale per l'udienza del 20 dicembre 2023.

In particolare, l'opponente si doleva dell'assenza delle condizioni giuridiche richieste per una legittima attività precettizia.

Orbene, ritiene questo Giudice, ad una valutazione *prima facie*, che le ragioni formulate non possano essere accolte ed, in particolare, che non sia ammissibile una riduzione delle misure *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile su istanza di parte o anche d'ufficio;

Dal contraddittorio con le parti, stimolato per l'udienza del 9 maggio, infatti, scaturito che in relazione al suddetto profilo esiste un precedente specifico della suprema Corte. Con riferimento alla formulazione anteriore alla novella del 2022, il giudice di legittimità ha avuto modo di affermare che «nell'opposizione all'esecuzione promossa in forza di un'ordinanza ex art. 614-bis del codice di procedura civile (nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 149 del 2022) non è consentito dedurre la scarsa importanza dell'inadempimento o del ritardo nell'adempimento con l'effetto di ottenere una riduzione del "quantum" della misura coercitiva, risolvendosi altrimenti quest'ultima in un'inammissibile modificazione della portata precettiva del titolo esecutivo giudiziale, permessa unicamente nel processo di cognizione e attraverso il rituale esperimento dei mezzi di impugnazione» (Cass. sentenza n. 22714 del 26 luglio 2023).

Ciò induceva questo Giudice a sottoporre, in udienza, alle parti presenti il diverso, per quanto correlato, profilo relativo alla possibilità, per il Giudice dell'opposizione a precetto, non essendo stato fatto dal giudice della cautela o del merito, di predeterminare un tetto quantitativo massimo all'operare della misura pecuniaria irrogata *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile

2. La questione d'incostituzionalità: la contrarietà ai principi di uguaglianza, ragionevolezza, di proporzionalità dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, nella formulazione previgente alla riforma Cartabia, nella parte in cui non prevede la possibilità, da parte del Giudice dell'opposizione a precetto, di determinare ex post un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure ex 614-bis del codice di procedura civile (su istanza di parte o, come nel caso di specie, anche d'ufficio).

Parte opponente si oppone all'esigibilità della misura, negandone la liceità e la congruità sotto il profilo quantitativo. Pacifiche risultano tutte le sopra esposte circostanze di fatto.

Rileva, a tal riguardo, questo Giudice che, come già evidenziato, la definizione della controversia presuppone la necessaria risoluzione di una complessa questione giuridica, che, peraltro, non risulta essere già stata risolta dalla Corte di cassazione, relativa al disposto di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile nella formulazione applicabile, *pro tempore*, alla fattispecie concreta, previgente alla riforma Cartabia, entrata in vigore dal 28 febbraio 2023.

La norma prevedeva che «Con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409. Il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile.».

Per contro, per effetto della riforma Cartabia, l'istituto è stato dilatato alla fase esecutiva con implementazione dei poteri cognitivi del G.e., salvo, poi, comprendere se si tratti di cognizione sommaria, qual è quella tipica dello stesso o con caratteri di pienezza.

È stata, infatti, aggiunta la previsione per cui «Se non è stata richiesta nel processo di cognizione, ovvero il titolo esecutivo è diverso da un provvedimento di condanna, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento è determinata dal giudice dell'esecuzione, su ricorso dell'avente diritto, dopo la notificazione del precetto. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'articolo 612».

La finalità di tale previsione — ispirata a evidenti esigenze di semplificazione ed economia processuale — è quella di evitare che il creditore, che si sia già provvisto di titolo esecutivo, debba attivare un giudizio di cognizione, al fine di conseguire una pronuncia, che, invece, a ben vedere, secondo taluna dottrina, sarebbe, fisiologicamente, rientrante nei poteri del Giudice dell'esecuzione quale Giudice chiamato all'attuazione del comando (giudiziale o negoziale) rimasto inadempiuto. Potere da esercitarsi, d'ufficio, oppure, ove investito di specifica istanza.

In tal senso, deporrebbero, invero, chiari indici sistematici come la stessa previsione di un potere similare in capo al Giudice dell'ottemperanza, in sede amministrativa (v. *infra*).

Invero, la nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, come novellata dalla riforma Cartabia, consente di avanzare la domanda di misure coercitive anche nel giudizio di esecuzione solo se non richiesta nel precedente processo di cognizione.

Ciò premesso, a venire, potenzialmente, in rilievo, sotto il profilo della compatibilità costituzionale dell'assetto normativo previgente, è la possibilità o meno, da parte del Giudice dell'opposizione a precetto e, in generale, dell'esecuzione, di determinare *ex post* un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure *ex* 614-*bis* del codice di procedura civile su istanza di parte o, come nel caso di specie, anche d'ufficio. Ciò, ogniqualvolta né il giudice della cautela, né quello del merito abbiano provveduto a predeterminare il sacrificio massimo imponibile all'obbligato.

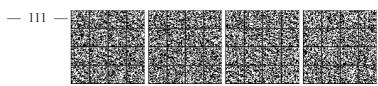
Tale facoltà processuale, secondo un minoritario approccio interpretativo, dovrebbe ritenersi possibile alla stregua:

a) della profonda crisi della tradizionale distinzione — avente, invero, una sua intrinseca ragionevolezza — tra attività di tipo cognitorio e attività esecutiva così come del passaggio da un quadro interpretativo — nella vigenza del quale le opposizioni esecutive costituivano gli unici momenti cognitivi di un'attività esecutiva, congeniata non «per conoscere, ma per attuare un pensiero giuridico già definito». Ragione per cui, nell'ambito dell'economia complessiva dell'attività giudiziaria, l'attività accertativa veniva ad assumere un ruolo del tutto marginale — ad uno stadio evolutivo, contrassegnato da una vera e propria metamorfosi dell'azione esecutiva verso un modello poliforme in cui la componente cognitiva, seppur in una logica di strumentalità e nelle forme di un accertamento sommario e provvisorio, appare fortemente potenziata.

In via interpretativa, infatti, si ritiene in essere la transizione da un ruolo monolitico del G.e., quale mero esecutore di un comando già formato, ad una veste composita e duplice, non solo esecutiva, bensì anche di giudice con poteri cognitivi sommari, se non altro per tutte le questioni veicolabili dalle c.d. eccezioni in senso lato;

- b) dell'applicazione, in via analogica, di quanto previsto dall'art. 1384 del codice civile, in materia di clausola penale; fattispecie rispetto alla quale quella in esame presenterebbe profili di affinità e che sarebbe espressione di un principio generale, a sua volta, fondato sull'osservanza del principio di buona fede oggettiva e di equità;
- c) della generalità dell'ambito applicativo del principio equitativo, nella nuova dimensione operativa, conseguita dallo stesso, con l'evoluzione dell'ordinamento interno anche alla luce dei principi costituzionali come quello solidaristico. La valorizzazione di tale clausola generale potrebbe legittimare il giudice del merito alla revisione, ex officio, di quanto disposto in sede cautelare, nonché il giudice dell'esecuzione alla quantificazione, seppur in via postuma, del massimo concretamente esigibile dall'obbligato, destinatario della misura;
  - d) della generalità dell'ambito applicativo del principio di buona fede oggettiva;
- e) di stringenti argomenti sistematici che si vanno ad esplicitare, tra cui la posizione assunta dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Ad. Pl. 2019, n. 2);
- f) della naturale vocazione del Giudice dell'esecuzione a conoscere delle vicende sopravvenute, specie, in fatto, rispetto al momento genetico del comando da eseguire.

Secondo taluni autori, la verifica della sopravvenuta esorbitanza della misura sarebbe una prerogativa che compete fisiologicamente proprio al giudice dell'esecuzione, che è posto nelle condizioni di verificare gli effetti prodotti dalla misura, successivamente alla sua irrogazione e ciò potendo compiere una valutazione comparativa degli interessi in



gioco, in relazione — eventualmente — anche al nuovo assetto degli stessi venutosi a delineare per effetto del decorso del tempo nonché della condotta concretamente tenuta dalle parti successivamente all'irrogazione della misura.

D'altronde, si afferma, è proprio il giudice dell'esecuzione che, come nella fattispecie concreta, a seguito del concreto e compiuto sviluppo della vicenda fattuale e del suo snodarsi nel tempo, può valutare la ragionevolezza e equità di una misura rimasta parzialmente indeterminata da parte del giudice della cautela (o del merito).

Né, invero, tale funzione può essere, efficacemente, assunta dal giudice del correlato giudizio di merito, instaurato a seguito della definizione della fase cautelare e ai fini della conservazione della stabilità degli effetti della stessa.

Ciò, per due ordini di ragioni:

a) il destinatario della misura che ambisca alla fissazione, ex post, della durata temporale o dell'importo massimi, per poter conseguire la tutela agognata — indicando al giudice un importo complessivo dell'astreinte, che non sia eccedente rispetto al danno subito dal creditore — dovrebbe attendere la definitività dell'eventuale sentenza di merito che venga ad accogliere la richiesta risarcitoria della controparte. Come noto, infatti, e conformemente alla dogmatica processualistica tradizionale, le sentenze di tipo dichiarativo o costitutivo, ai fini della loro esecutività, richiedono il passaggio in giudicato.

Correlativamente, il tempo di attesa potrebbe essere inconcepibile con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, in tal caso, coincidente con l'interesse al contenimento di una misura sanzionatoria di tipo patrimoniale che, diversamente, sarebbe destinata, ad incidere *sine die* sulla propria sfera patrimoniale;

b) per contro, il giudice dell'esecuzione, investito attraverso lo strumento dell'opposizione a precetto o all'esecuzione, potrebbe già in sede di sospensiva arginare l'effetto dirompente, per la sfera giuridica dell'obbligato, della predetta misura coercitiva.

Dunque, secondo la suddetta dottrina, la richiesta di fissazione, *ex post*, della durata temporale o dell'importo massimi della misura, dovrebbe ritenersi pienamente ammissibile, anche nella logica di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma processuale, rispettosa del diritto di proprietà, quale valore di rango costituzionale *ex* art. 42 Cost. e che deve ritenersi preclusivo di qualunque misura che, traducendosi in un'aggressione sproporzionata della sfera giuridica e patrimoniale, assuma una portata sostanzialmente espropriativa della stessa.

Ciò, varrebbe anche per quanto concerne la possibilità di un rilievo d'ufficio, ma ciò, però, sempre che lo stesso non sia incompatibile con le richieste processuali dell'obbligato. Venendo in rilievo diritti e obblighi disponibili, non può escludersi, in astratto, che l'obbligato, nel costituirsi, nulla obietti circa l'illegittimità della misura coercitiva o, addirittura, esprima la volontà di soggiacere alla stessa per ragioni etiche o di altra natura.

- 2. Presupposti per l'ammissibilità del rinvio all'ill. ma Corte costituzionale.
  - 2.1. Perimetrazione della questione e rilevanza ai fini del caso di specie

Invero, la soluzione di siffatta questione è propedeutica alla decisione della controversia, dovendo questo Giudice sondare la possibilità di un intervento *ex officio* su una penale che rischia di assumere una portata sproporzionata rispetto al danno inferto al destinatario della stessa, così come rispetto alla sua funzione di coercizione all'adempimento.

Infatti, a fronte di un danno non patrimoniale di tipo biologico, ancora in corso di quantificazione davanti al giudice del merito e, apparentemente, di entità non grave, i creditori della prestazione hanno precettato l'importo finora maturato, pari ad euro ... .

Peraltro, la misura è stata irrogata, cautelativamente, dal giudice del 700 del codice di procedura civile e su di essa non è disceso alcun giudicato né esplicito, né implicito, essendo il giudice di merito ancora in corso.

Inoltre, tale questione presenta gravi difficoltà interpretative, essendosi già manifestati contrastanti orientamenti sia in giurisprudenza sia in dottrina.

Si deve premettere che, come già evidenziato, tale questione è distinta, per quanto affine, a quella relativa al potere di riduzione, da parte del Giudice dell'esecuzione, della penale, disposta, come in questo caso, dal giudice della cautela (o del merito).

Con riferimento alla fattispecie della riducibilità della penale, *aliunde* irrogata, da parte del giudice dell'esecuzione, come già evidenziato, in relazione alla formulazione della norma processuale anteriore alla novella del 2022, il giudice di legittimità ha avuto modo di affermare che «nell'opposizione all'esecuzione promossa in forza di un'ordinanza *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile (nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 149 del 2022) non è consentito dedurre la scarsa importanza dell'inadempimento o del ritardo nell'adempimento con l'effetto di ottenere una riduzione del "*quantum*" della misura coercitiva, risolvendosi altrimenti quest'ultima in un'inammissibile modificazione della portata precettiva del titolo esecutivo giudiziale, permessa unicamente nel processo di cognizione e attraverso il rituale esperimento dei mezzi di impugnazione» (Cass. sentenza n. 22714 del 26 luglio 2023).

In suddetto caso, già sottoposto al vaglio della suprema Corte, veniva in rilevo il problema di un'eventuale rimodulazione del *quantum*, irrogato da parte del giudice dell'esecuzione, che, come evidenziato dalla suprema Corte, ove ritenuta ammissibile, darebbe la stura ad una (illegittima) duplicazione della valutazione già espressa dal giudice del merito (o della fase interinale) e rientrante nella sua competenza funzionale. Ciò, peraltro, con effetti, potenzialmente, non solo *ex nunc* ma anche *ex tunc*. Infatti, tale rivisitazione, laddove, per ipotesi, fosse ritenuta ammissibile, incidendo sulla misura della sanzione, possa intervenire anche con riguardo al momento genetico della stessa. Ciò, salvo considerare, quale circostanza ostativa a ciò, il legittimo affidamento, riposto dal creditore, sulla stabilità, almeno per gli effetti già prodotti, della misura coercitiva, costituendo gli stessi «diritti quesiti».

Per contro, la diversa fattispecie — integrata nel caso di specie — che è incentrata sulla possibilità di una cristallizzazione pro futuro della pretesa sanzionatoria, *ex officio* o su istanza di parte (con la specificazione, ad opera del giudice dell'opposizione a precetto, di una durata o di un importo massimo, complessivamente, esigibile) sottende la mera precisazione di un precetto giurisdizionale che non viene travolto nella sua portata contenutistica, neanche solo in parte, ma solo integrato e specificato «per il suo armonioso e virtuoso funzionamento».

In particolare, taluni tribunali hanno ritenuto che il giudice dell'esecuzione non possa, in alcun modo, interferire su una misura eterodeterminata dal Giudice della cognizione, diversamente travalicando la sua «vocazione istituzionale» e ciò neanche sotto il profilo della possibilità di determinare *ex post* un importo massimo.

Inoltre, specie, quando la misura sia contenuta in un provvedimento definitivo perché passato in giudicato, si porrebbe un problema di violazione della *res iudicata*.

Invero, analogo problema viene posto per l'ipotesi — quale è quella del caso di specie — del giudicato cautelare, assistito da quella peculiare stabilità *rebus sic stantibus* che è propria dei provvedimenti cautelari, non più reclamabili o già passati al vaglio del Collegio (per essere dallo stesso confermati o rimodulati). Stabilità destinata a venire meno solo in presenza di un mutamento del quadro fattuale o giuridico che, per così dire, ha fatto da sfondo all'assunzione del provvedimento, come pure desumibile dalla disciplina in materia di revoca dei provvedimenti cautelari *ex* art. 669-decies del codice di procedura civile.

Dunque, il potere di riduzione del giudice dell'esecuzione sarebbe da ritenersi del tutto precluso anche in tale fattispecie, così come — profilo rilevante nella fattispecie concreta — in sede esecutiva, non sarebbe apponibile alcun limite massimo, in via postuma, all'*astreinte* irrogata in sede esecutiva.

Altri giudici, invece, si sono espressi limitatamente al già menzionato potere di riduzione, ammettendolo per la misura irrogata dal Giudice della cautela, ma in capo al Giudice investito del merito.

A tal riguardo, si è ritenuto che tale facoltà fosse esercitabile anche d'ufficio, se necessario, per cui il giudice di merito potrebbe, ad esempio, valutare la congruità e l'adeguatezza della penale disposta da una ordinanza cautelare ed eventualmente rideterminarla (v. Tribunale Milano Sez. spec. Impresa, 15 ottobre 2019 secondo cui «Al giudice del merito chiamato ad applicare una penale disposta da una ordinanza cautelare per il caso di violazione dell'inibitoria all'utilizzo di un marchio, spetta il potere di valutarne la congruità e l'adeguatezza, con conseguente possibilità di sua rideterminazione»).

Nondimeno, non constano pronunce che si siano interrogate sulla possibilità, a fronte di una misura coercitiva stabilita in sede di 700 del codice di procedura civile, di una fissazione *ex post* del suddetto limite quantitativo o temporale in sede esecutiva.

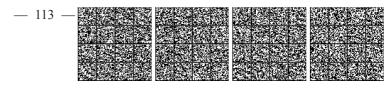
Per quanto concerne il formante dottrinale, invece, secondo taluni autori, nell'ipotesi di comminatoria di una misura coercitiva indiretta, verrebbe in rilievo una fattispecie analoga a quella di cui all'art. 1382 del codice civile (rubricata come «clausola penale in caso d'inadempimento o di ritardo nell'adempimento»), in quanto il creditore sarebbe esonerato dalla prova di alcun danno e con il solo elemento di differenziazione, rappresentato dalla circostanza che, nell'ipotesi dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, la somma è determinata dal giudice, non dalle parti nell'esercizio della loro autonomia.

La disamina della questione relativa al riconoscimento del potere, in capo al G.e., di un'eventuale modulazione *ex post* della durata o dell'importo massimo della misura, richiede una preliminare ricostruzione della disciplina in materia anche al fine di definire la natura giuridica e la *ratio* ispirativa dell'istituto.

# 2.2. Inquadramento dell'istituto

Come noto, con la legge n. 69/2009, hanno fatto ingresso nell'ordinamento giuridico le misure di coercizione indiretta, che si appalesa come «l'unico strumento in grado di assicurare l'attuazione dei diritti a prestazioni infungibili e insurrogabili con le forme tradizionali di esecuzione forzata».

A tal riguardo, non è peregrino ricordare come il concetto di infungibilità sia stato inteso variamente in dottrina. Infatti, oltre all'infungibilità che discende dalla natura della prestazione (diversa dalla realizzazione di un'opera mate-



riale, di cui si legge nell'art. 612 del codice di procedura civile) o che si riconnette «all'interesse del creditore derivante dall'*intuitus personae*, o comunque all'obiettivo regolamento contrattuale», ulteriori elementi rivelatori della infungibilità erano «fatti derivare da divieti inderogabili dell'ordinamento (riduzione in schiavitù, soggezione al potere altrui, *status* familiari) o più in generale da sfere di autonomia e libertà non coercibili in quanto protette al più alto livello costituzionale».

Invero, la precedente formulazione della norma in termini di «Attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare», ne implicava l'applicabilità solo alle predette obbligazioni.

Si sosteneva, infatti, che trattandosi, come si avrà modo di spiegare, di una misura sanzionatoria e, dunque, di una «pena privata», avrebbero trovato applicazione il principio di tassatività e il suo corollario logico della necessità di un'interpretazione restrittiva della norma.

L'iniziale formulazione non conteneva alcun riferimento, al fine di escluderli dalla propria portata applicativa, ai diritti della personalità. Nondimeno, prevedeva «una innovativa limitazione consistente nel potere del giudice di negare la comminatoria in caso di manifesta iniquità della stessa», formulazione fortemente criticata per la sua eccessiva genericità.

Nella vigenza dell'originaria formulazione della norma, autorevole dottrina aveva sollecitato la generalizzazione della portata operativa dell'*astreinte*, anche con riguardo ai titoli esecutivi, di natura stragiudiziale.

Con il decreto-legge n. 83/2015, convertito dalla legge n. 132/2015, è stata novellata la rubrica, che si esprime — e così è, tutt'ora, anche a seguito della riforma Cartabia — in termini di «Misure di coercizione indiretta».

Al contempo, per effetto della predetta novella, è stato precisato il novero delle obbligazioni cui l'istituto può trovare applicazione, ovvero tutti gli obblighi differenti da quelli pecuniari ovvero aventi ad oggetto il pagamento di somme di denaro.

Il riferimento è alle obbligazioni di *facere* infungibili, così come a quelle di non fare, ascrivibili alla prima categoria, così come alla prestazione di consegna o di rilascio di cose e ad ogni altro provvedimento condannatorio («diverso» da quelli relativi a somme di denaro) anche di «indole inibitoria».

Come evidenziato in dottrina, la novella assume rilievo nella misura in cui contribuisce a mutare del tutto sia «la fisionomia», sia «la *ratio* dell'istituto», elevandolo da «strumento residuale di tutela rispetto all'esecuzione forzata diretta, per i casi in cui essa non può operare», a «rimedio con essa concorrente, potendo essere utilizzato dal giudice anche a presidio di obblighi perfettamente fungibili e passibili di esecuzione nelle forme del codice di rito».

Per la sua importanza nella ricostruzione dell'istituto, appare utile precisarne, ulteriormente, l'ambito operativo.

Secondo la dottrina più accreditata, non sarebbe superabile il limite costituito dalla natura necessariamente «condannatoria» del provvedimento, per cui dovrebbero ritenersi escluse le sentenze dichiarative e costitutive. Nondimeno, è stato osservato come, sotto il profilo della sua «ontologia e della sua dinamica funzionale», «la misura coercitiva non si attaglia esclusivamente a una pronuncia di condanna, ben potendosi immaginarla accessoria a una pronuncia costitutiva o di accertamento e finanche a un provvedimento endoprocessuale».

A tal riguardo, dubbia è l'ammissibilità della stessa in concorso con l'azione *ex* art. 2932 del codice civile, quale ipotesi paradigmatica di esecuzione in forma specifica, in quanto volta ad assicurare al creditore il medesimo bene della vita agognato.

A tal riguardo, militano in senso favorevole, elementari esigenze connesse al principio di effettività della tutela.

Diversamente, infatti, l'interessato, per conseguire la tutela agognata, sarebbe costretto a attendere il passaggio in giudicato della sentenza costitutiva che abbia, eventualmente, accolto la domanda di pronuncia giurisdizionale, sostitutiva del consenso non manifestato nei termini convenuti.

Né, in senso contrario, appare utile richiamare la circostanza per cui l'obbligo di contrarre non si configura come infungibile, potendosi sempre richiedere una pronuncia del giudice che tenga luogo del contratto non stipulato spontaneamente dall'obbligato.

A tale obiezione è, agevolmente, replicabile che presupposto applicativo della norma — e, al contempo, suo limite — è che si non si aneli all'esecuzione di un'obbligazione pecuniaria, quale tipico obbligo di genere, non rilevando, per contro, la sostituibilità della prestazione dovuta e non eseguita.

Peraltro, chiaramente, l'obbligazione di *datio* del consenso, estrinsecandosi in una manifestazione di volontà negoziale e non in una consegna materiale della *res*, non può considerarsi tale.

Peraltro, al fine di delimitare l'ambito operativo della norma, per scelta esplicita del legislatore, non possono venire in rilievo controversie di lavoro subordinato pubblico e privato, così come la misura risulta inapplicabile in relazione ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa *ex* art. 409 del del codice di procedura civile.

D'altronde, è innegabile che le stesse afferiscano a obbligazioni di natura personalissima, oltre che, per taluni autori, di rango costituzionale, essendo indubbio che alcune tipologie di prestazione come quella artistica costituiscano strumento di estrinsecazione e affermazione della personalità umana *ex* art. 2 Cost.

Sotto il profilo della natura giuridica, come evidenziato in dottrina, tale forma rimediale, di cui si conoscono precedenti nell'ordinamento francese e tedesco, avrebbe natura sanzionatoria, sostanziandosi nell'imposizione, in capo all'obbligato, di una specie di penale per l'inadempimento in senso assoluto o l'adempimento tardivo di una pronuncia di condanna.

Nè costituisce circostanza ostativa a tale qualificazione che la somma di denaro abbia quale beneficiario il creditore e non lo Stato, trattandosi di sanzione destinata a esplicare la sua funzione repressiva nei rapporti fra due privati, coincidenti con le parti del rapporto obbligatorio.

Invero, taluna dottrina ne rivendica una finalità composita e, sostanzialmente, duplice: «una funzione anzitutto compulsoria, ovvero tesa a stimolare l'adempimento alle statuizioni del provvedimento di condanna sotto pena del pagamento di una somma di denaro...; in secondo luogo sanzionatoria, ove riguardata *ex post*, nella misura in cui, non essendosi realizzata la prima funzione, in mancanza di esatto adempimento da parte del soggetto tenuto, questi sarà chiamato a corrispondere alla controparte una somma di denaro».

Da ciò, come autorevolmente sostenuto, deriverebbe che quando il debitore destinatario della misura, perché inadempiente rispetto al comando giudiziale, ottenga, eventualmente, la riforma dello stesso, non potrebbe ripetere quanto pagato.

Diversamente, si afferma, verrebbe ad essere neutralizzata la funzione sanzionatoria che non avrebbe più modo di dispiegarsi in modo effettivo.

Invero, proprio la natura ancillare del provvedimento, irrogativo dell'*astreinte*, rispetto al titolo giudiziale caducato, dovrebbe indurre a considerare criticamente tale soluzione.

Sotto il diverso piano strutturale, la misura coercitiva di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile ha una portata accessoria rispetto al provvedimento di condanna e ha essa stessa contenuto condannatorio.

Per quanto concerne l'ambito operativo della misura, pur dopo la novella del 2015, in una prospettiva *de iure ferendo*, si era prospettata — sollecitazione, poi, accolta, seppur con dei correttivi operativi, dalla riforma Cartabia — l'introduzione di una competenza concorrente del giudice dell'esecuzione.

Infatti, la circostanza che la misura dovesse essere irrogata contestualmente con la condanna impediva la «modulazione dell'astreinte rispetto ai fatti successivi alla sua irrogazione», da parte del Giudice dell'esecuzione.

In ultimo, si era proposto di attribuire a quest'ultimo anche il potere di procedere alla liquidazione della somma, anche quando l'irrogazione della misura fosse avvenuta da parte del giudice della cognizione, nell'ambito di un processo sommario in contraddittorio.

La legge delega sulla riforma del processo civile e il decreto legislativo n. 149 del 2022, che vi ha dato attuazione, come già evidenziato, hanno arginato solo in parte tali profili di criticità.

Come già evidenziato, per effetto della riforma Cartabia, l'istituto è stato dilatato alla fase esecutiva.

Orbene, la questione di legittimità è posta in relazione alla formulazione previgente, ma ritiene questo Giudice che l'analisi delle modifiche, apportate dalla riforma Cartabia, possa offrire elementi utili nella logica di un'interpretazione evolutiva della versione previgente, applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie concreta. In particolare, il riferimento è alla possibilità di formulare la richiesta di 614-*bis* del codice di procedura civile anche al di fuori dei termini perentori previsti per la formulazione di domande e eccezioni in senso stretto.

Ciò premesso, è stata aggiunta la previsione per cui «Se non è stata richiesta nel processo di cognizione, ovvero il titolo esecutivo è diverso da un provvedimento di condanna, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento è determinata dal giudice dell'esecuzione, su ricorso dell'avente diritto, dopo la notificazione del precetto. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'articolo 612».

Secondo la Relazione illustrativa, la nuova formulazione «è volta a porre rimedio ad una lacuna della normativa vigente che attribuisce al solo giudice» della cognizione il potere di irrogare la misura coercitiva, «così evitando di imporre all'avente diritto alla prestazione risultante da un titolo esecutivo stragiudiziale di instaurare un processo *ad hoc*. Lo stesso può ripetersi per il lodo arbitrale».

Orbene, la nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, come introdotta dalla riforma Cartabia, consente di avanzare la domanda di misure coercitive anche nel giudizio di esecuzione. Ciò, sempre che la stessa non sia stata già richiesta nel precedente processo di cognizione.

Ciò vuol dire che, stando al tenore testuale della norma, la competenza del secondo all'assunzione del provvedimento è subordinata non alla mancata concessione da parte del giudice della cognizione, ma alla sua mancata richiesta da parte dell'interessato.

Ne consegue, logicamente, che il potere del giudice dell'esecuzione è inibito anche nell'ipotesi in cui la misura sia stata meramente richiesta al giudice della cognizione, ma tal ultimo l'abbia negata(1).

È chiara la valenza preclusiva che il legislatore della riforma ha voluto accordare alle valutazioni del giudice del merito, anche in nome di quella competenza funzionale che esclude la proponibilità, davanti al giudice dell'esecuzione, delle questioni dedotte (o anche semplicemente deducibili) in sede di cognizione.

A fronte di un chiaro dato testuale, non pare condivisibile l'opzione esegetica che ritiene la misura applicabile dal giudice della esecuzione anche quando la misura sia stata ritualmente richiesta ma non concessa.

Si è affermato che, in tale ipotesi, non vi sarebbero ragioni giuridiche impeditive della competenza del G.e.. La *ratio* sarebbe quella di non ingenerare sovrapposizioni (cognitive e decisorie) tra il giudice della cognizione e quello dell'esecuzione e tale interferenza, del secondo, nella sfera del primo sarebbe da escludersi quando l'istanza al giudice della cognizione sia rimasta trascurata, a meno che non possa dirsi implicitamente rigettata.

Inoltre, in tale ipotesi nell'ipotesi di omissione di pronuncia, «non può formarsi il giudicato mancando una decisione neppure implicita».

Né, a tal riguardo, data l'insuperabilità del dato normativo, è sufficiente invocare l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente conforme (in funzione del diritto della parte all'effettività della tutela giurisdizionale e del principio della ragionevole durata del processo).

D'altronde, vale anche in tale caso il generale principio dell'insuperabilità del dato testuale racchiusa nel noto brocardo per cui *in claris non fit interpretatio*. Dunque, il potere *de quo* viene riconosciuto anche in capo al giudice dell'esecuzione(2) «in chiave complementare» e non concorrente, rispetto al giudice della cognizione, implementando, in ogni caso, la soglia complessiva di effettività del sistema di tutela esecutiva(3), quale corollario del più generale principio del giusto processo, che ha fondamento normativo costituzionale nell'art. 24, 111 Cost., nonché comunitario e convenzionale negli articoli 6, 13 Cedu e 47 CDFUE.

In particolare, l'art. 13 della CEDU sancisce il diritto ad un ricorso effettivo a favore di ogni persona i cui diritti e libertà fondamentali siano stati violati.

A tal riguardo, sotto il profilo dell'ambito operativo temporale della norma, la novella permette di formulare richiesta al giudice dell'esecuzione in relazione a condanne che siano state emesse prima del 2009, sempre che il diritto di agire in via esecutiva non sia prescritto. Data la sopra evidenziata complementarietà dei poteri, appare utile l'esatta individuazione del termine finale entro il quale la misura è richiedibile nel processo di cognizione.

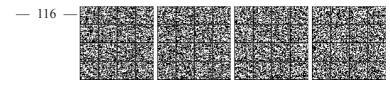
Deve convenirsi con quella dottrina, secondo cui la richiesta di applicazione dell'art. 614-*bis*, 1° comma del codice di procedura civile conosca quale momento consumativo del potere di farne richiesta la «precisazione delle conclusioni ... nei limiti degli atti introduttivi o a norma dell'art. 171-*ter*» (art. 189, 1° comma, n. 1, del codice di procedura civile.

Per contro, per quanto concerne il dies *a quo*, non appare conforme ai superiori dettami costituzionali, la tesi di chi ritiene che se ne debba fare richiesta necessariamente nell'atto introduttivo.

Peraltro, sotto il profilo processuale e del raccordo con i principi generali che conformano l'autonomia processuale delle parti, secondo autorevole dottrina, la suddetta istanza non sarebbe idonea a ingenerare né una domanda nuova, né una modifica della domanda originaria, in quanto preordinata al conseguimento di una misura meramente strumentale al conseguimento del bene della vita originariamente dedotto in giudizio.

Il provvedimento irrogativo della misura, assunto dal giudice, avrebbe un rilievo meramente processuale o di rito, non essendo configurabile, per l'appunto, un diritto sostanziale a ottenere la misura coercitiva. Esso, infatti, non ha la

<sup>(3)</sup> È evidente, come correttamente sottolineato in via interpretativa, come il giudizio di cognizione nel quale è richiedibile la misura coercitiva indiretta è anche quello arbitrale di cui agli articoli 816 ss. del codice di procedura civile, in materia di arbitrato rituale. D'altronde, non si tratta che di un corollario logico della natura giurisdizionale di tale procedimento.



<sup>(1)</sup> In tale ipotesi, pur essendo precluso l'intervento del giudice dell'esecuzione, l'omessa pronuncia sarà censurabile in sede di gravame, ove il grado di giudizio sia definito, oppure nello stesso giudizio, per il tramite degli strumenti a ciò previsti. Sarà possibile conseguire la misura dal giudice del reclamo di cui agli articoli 183-ter, 3° comma, oppure, in relazione alle ordinanze pronunciate a norma degli articoli 186-bis, ter e quater, del codice di procedura civile, dallo stesso giudice che si sia incorso nella predetta omissione.

<sup>(2)</sup> L'ampia formulazione della norma, unitamente alla necessità di un'esegesi improntata al principio di effettività della tutela, inducono a ritenere che la misura sia richiedibile anche in sede di attuazione di un provvedimento cautelare, rimasto inadempiuto. Nè costituisce circostanza ostativa il fatto che il giudice dell'attuazione venga a coincidere con quello che ha emesso il provvedimento di natura cautelare. D'altronde, «la necessità costituzionale della ragionevole durata del processo impone (per i procedimenti cautelari) interpretazioni in grado di evitare il ricorso al processo a cognizione piena al solo scopo di ritardare il momento della realizzazione dell'obbligo da parte dell'avente diritto».

funzione di definire un rapporto giuridico, assicurandone una regolamentazione, ma ingenererebbe «un nuovo rapporto obbligatorio la cui funzione è quella, strettamente processuale, di dare esecuzione indiretta alla pronuncia giudiziale».

D'altronde, l'aver la novella attribuito al giudice dell'esecuzione una competenza (non concorrente, ma alternativa) in materia, costituirebbe un'indiretta conferma della natura meramente strumentale e accessoria del provvedimento, al pari dell'istanza di conversione.

Tale tesi non è stata priva di riscontri nella giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione; sezione III, ordinanza del 23 marzo 2024, n. 7927; secondo cui «Il provvedimento con il quale il giudice del merito, *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile, concede (o nega) la misura coercitiva indiretta ha natura di provvedimento in rito. Tale inquadramento giustifica e dà fondamento alla cognizione piena della S.C. per inosservanza della norma processuale».

Sulla base di tali premesse ricostruttive, nel processo di cognizione l'applicazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile potrebbe essere domandata — naturalmente senza poter allegare nuove circostanze di fatto — nelle conclusioni contenute nelle note scritte depositate nel termine di cui all'art. 189, 1° comma, n. 1, del codice di procedura civile e, per il procedimento semplificato, in quelle che il giudice invita a precisare a norma dell'art. 281-sexies del codice di procedura civile quando rimette la causa in decisione (art. 281-terdecies c.p.c).

Nella vigenza della disciplina anteriore alla novella e all'anticipazione delle preclusioni processuali, era, stato, correlativamente, affermato che poiché la richiesta di *astreinte*s non veicola, nel processo, una nuova situazione soggettiva, né dilata l'oggetto del decidere, non vi sarebbero state preclusioni processuali alla sua proposizione fino alla precisazione delle conclusioni e, persino, in appello.

Inoltre, sotto il profilo del sindacato di legittimità e dei suoi limiti, lo stesso, vertendo sull'inosservanza della norma processuale che disciplina tali misure, potrebbe avere ad oggetto sia l'an, ovvero, la verifica dei presupposti necessari per l'esercizio del potere, sia la correttezza di tal ultimo, in punto di liquidazione dell'astreinte.

A tale riguardo, ciò che la S.C. può valutare non è il merito della valutazione operata dal giudice ma la motivazione e, dunque, il percorso ragionativo che sorregge il provvedimento «in quanto resa con riferimento concreto ai parametri di riferimento» previsti dall'art. 614-bis del codice di procedura civile

Altri autori, in ciò seguiti dalla giurisprudenza di legittimità, hanno visto, invece, nella misura *de qua* un provvedimento, preordinato alla tutela di un autonomo bene della vita, a sua volta, oggetto di uno specifico diritto soggettivo, con la conseguenza che la relativa istanza sarebbe soggetta alle preclusioni processuali applicabili alle domande nuove.

Sotto il profilo della tutela del diritto alla difesa ed, in particolare, di quello al contraddittorio processuale, i fatti, posti a fondamento della suddetta richiesta di tutela, dovrebbero essere oggetto di tempestiva allegazione, così da consentire così alla controparte l'esercizio delle proprie prerogative difensive; esercizio che sarebbe precluso, se la domanda potesse essere avanzata oltre il limite temporale di maturazione delle preclusioni processuali.

In tal senso, di recente, anche Cass. sezione III, ordinanza del 23 maggio 2024, n. 14461, secondo cui «l'istanza volta ad ottenere la misura di coercizione indiretta *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile (nella formulazione anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 149 del 2022) costituisce una vera e propria domanda giudiziale e, come tale, va avanzata prima della maturazione delle preclusioni assertive, poiché non consegue necessariamente alla pronuncia di condanna, a differenza delle spese di lite, e dev'essere determinata tenuto conto di circostanze di fatto — quali il valore della controversia, la natura della prestazione, il danno quantificato o prevedibile — che vanno tempestivamente allegate (e, se del caso, provate), così da consentire alla controparte una compiuta difesa, altrimenti impossibile se la richiesta fosse sottratta alle barriere preclusive del rito».

Invero, la nuova formulazione della norma, nella misura in cui riconosce la richiedibilità della misura in sede esecutiva, sembra offrire argomenti insuperabili ai fini della ricostruzione della misura quale mero strumento processuale, rilevante in rito e inidoneo ad ampliare il *thema decidendum*.

Al fine di comprimere la discrezionalità valutativa del giudice che ha natura, essenzialmente, tecnica, la novella, ampliando i criteri già previsti dal vecchio testo — ovvero il valore della controversia, la natura della prestazione dovuta, il danno quantificato o prevedibile e ogni altra circostanza utile – ha previsto in aggiunta quello del «vantaggio per l'obbligato derivante dall'inadempimento». Ciò, però, senza prevedere una qualunque cornice edittale che possa fungere da limite massimo e minimo cui il giudice debba attenersi (comma 3).

Ciò, impregiudicato il diritto del creditore di agire in via risarcitoria per i pregiudizi, eventualmente, non compensati dalla misura.

Anche per l'ipotesi in cui la misura sia richiesta al giudice dell'esecuzione, ai fini della concreta commisurazione della penale, valgono i parametri fin dall'origine previsti dalla norma quale criteri conformativi del potere del Giudice della cognizione.

Ciò, per quanto la Cartabia sia intervenuta a specificare, traendo tale criterio commisurativo dall'indifferenziata formula di chiusura della norma, che si debba avere riguardo anche al «vantaggio per l'obbligato derivante dall'inadempimento», ovvero all'utilità, tradibile da tal ultimo dal proprio inadempimento. D'altronde, come desumibile dalla Relazione illustrativa, data la finalità della norma che è quella di spronare all'adempimento, appare del tutto imprescindibile — anche nella logica di un'analisi economica del diritto — porsi (anche) dall'angolo visuale del debitore. Ciò, al fine di verificare il tipo di valutazione da questi astrattamente esperibile, in termini di maggiore o minore convenienza dell'adempimento.

L'approccio è, evidentemente, quello della valorizzazione dell'agire razionale delle parti, secondo categorie e giudizi di matrice essenzialmente economica che sono quelle che conformano l'agire dell'*homo economicus*.

In questa prospettiva appare prioritario il riferimento all'*utilitas* traibile dal debitore dalla propria inerzia o dal proprio ritardo nell'adempimento delle prestazioni dovute.

Deve, invece, ritenersi subvalente il diverso criterio del danno che l'inadempimento medesimo è idoneo a ingenerare.

Ciò, anche perché l'esecuzione c.d. indiretta non può assurgere a rimedio sostitutivo del risarcimento del danno causato dall'inadempimento.

A tal riguardo, non può sottacersi la diversa opinione per cui «tale criterio» avrebbe fatto «assumere alla misura coercitiva indiretta anche il carattere di risarcimento punitivo, ora ritenuto compatibile col nostro ordinamento», ma non incondizionatamente.

Infatti, la configurazione di una finalità punitiva richiede, come ricordato dalle S.U. 5 luglio 2017, n. 16601, che esista un'espressa previsione legislativa che renda attuale alcune di quelle funzioni che, nella logica di un sistema polifunzionale, sono proprie dell'apparato rimediale risarcitorio.(4)

In tal caso, pur a fronte di un *nomen iuris* non univoco, sarebbe, comunque, individuabile un solido argomento normativo.

<sup>(4)</sup> Secondo la predetta sentenza: «Nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile». Dunque, non «è ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi. Il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve però corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa ed i limiti quantitativi, dovendosi avere riguardo, in sede di delibazione, unicamente agli effetti dell'atto straniero e alla loro compatibilità con l'ordine pubblico». In relazione alle ipotesi tipiche di danno punitivo, giovi la seguente esemplificazione, come evocata dalle Sezioni Unite del 2017: in tema di brevetto e marchio, il regio decreto 29 giugno 1127, n. 1939, art. 86, e regio decreto 21 giugno 1942, n. 929, art. 66, abrogati dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, che ha dettato a tal fine le misure dell'art. 124, comma 2, e art. 131, comma 2; il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, art. 140, comma 7, c.d. codice del consumo, dove si tiene conto della «gravità del fatto»; secondo alcuni, l'art. 709-ter del codice di procedura civile, n. 2 e n. 3, introdotto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, per le inadempienze agli obblighi di affidamento della prole; l'art. 614-bis del codice di procedura civile, introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 49, il quale contempla il potere del giudice di fissare una somma pecuniaria per ogni violazione ulteriore o ritardo nell'esecuzione del provvedimento, «tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile»; il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 114, redatto sulla falsariga della norma appena ricordata, che attribuisce analogo potere al giudice amministrativo dell'ottemperanza». Ha considerato «le ipotesi in cui è la legge che direttamente commina una determinata pena per il trasgressore: come — accanto alle disposizioni penali degli artt. 388 e 650 c.p. — l'art. 18, comma 14, dello statuto dei lavoratori, ove, a fronte dell'accertamento dell'illegittimità di un licenziamento di particolare gravità, la mancata reintegrazione è scoraggiata da una sanzione aggiuntiva; la legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 31, comma 2, per il quale il locatore pagherà una somma in caso di recesso per una ragione poi non riscontrata; l'art. 709-ter del codice di procedura civile, n. 4, che attribuisce al giudice il potere di infliggere una sanzione pecuniaria aggiuntiva per le violazioni sull'affidamento della prole; o ancora il decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259, art. 4, convertito in legge 20 novembre 2006, n. 281, in tema di pubblicazione di intercettazioni illegali». L'ordinanza 9978/16 ha, invece, menzionato tra gli altri: gli legge 22 aprile 1941, n. 633, art. 158, e, soprattutto, decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, art. 125, (proprietà industriale), pur con i limiti posti dal cons. 26 della direttiva CE (cd. Enforcement) 29 aprile 2004, n. 48 (sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale), attuata dal decreto legislativo 16 marzo 2006, n. 140 (v. art. 158) e la venatura non punitiva ma solo sanzionatoria riconosciuta da Cass. n. 8730 del 2011; - il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-undecies, comma 2, (in tema di intermediazione finanziaria); - «il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (artt. 3 - 5), che ha abrogato varie fattispecie di reato previste a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio e, se i fatti sono dolosi, ha affiancato al risarcimento del danno, irrogato in favore della parte lesa, lo strumento afflittivo di sanzioni pecuniarie civili, con finalità sia preventiva che repressiva». Entrambe le pronunce annettono precipuo rilievo alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 12, che prevede una somma aggiuntiva a titolo riparatorio nella diffamazione a mezzo stampa e al novellato art. 96, comma 3, del codice di procedura civile, che consente la condanna della parte soccombente al pagamento di una «somma equitativamente determinata», in funzione sanzionatoria dell'abuso del processo (nel processo amministrativo l'art. 26, comma 2, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104). Mette conto citare anche l'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011 sulle controversie in materia di discriminazione, che dà facoltà al giudice di condannare il convenuto al risarcimento del danno tenendo conto del fatto che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento. E ancora, si vedano l'art. 18 comma secondo dello Statuto dei lavoratori, che prevede che in ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto; il decreto legislativo n. 81 del 2015, art. 28, comma 2, in materia di tutela del lavoratore assunto a tempo determinato e la anteriore norma di cui alla legge n. 183 del 2010, art. 32, commi 5, 6 e 7, che prevede, nei casi di conversione in contratto a tempo indeterminato per illegittimità dell'apposizione del termine, una forfettizzazione del risarcimento. L'elenco di «prestazioni sanzionatorie», dalla materia condominiale (art. 70 disp. att. del codice civile) alla disciplina della subfornitura (legge n. 192 del 1998, art. 3, comma 3), al ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali (decreto legislativo n. 231 del 2002, artt. 2 e 5) è ancora lungo. Non è qui il caso di esaminare le singole ipotesi per dirimere il contrasto tra chi le vuol sottrarre ad ogni abbraccio con la responsabilità civile e chi ne trae, come le Sezioni Unite ritengono, il complessivo segno della molteplicità di funzioni che contraddistinguono il problematico istituto.

Evidente è la suggestione proveniente dal riferimento al danno cagionato (o cagionabile) dall'obbligato, nonché la sua idoneità ad evocare i criteri di risarcimento del danno ambientale e previsti per le altre ipotesi — eccezionali e di stretta interpretazione — di danno punitivo.

Peraltro, sotto il profilo della sua concreta applicazione, deve ritenersi che il criterio commisurativo *de quo* non si presti ad un'agevole applicazione, con la conseguenza che originerà, tendenzialmente, solo liquidazioni in via equitativa.

Altro profilo innovativo della nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile è quello concernente il potere del giudice, investito della richiesta, di stabilire il dies a quo dal quale procedere al computo della somma dovuta, così come la durata massima della misura.

Si è previsto che questi non possa, ma debba indicare la decorrenza (così da assicurare al soccombente il tempo necessario ad adempiere) e, dall'altro, possa fissare il termine massimo di durata della misura «tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile» (comma 1); termine, decorso il quale, la misura coercitiva è destinata a perdere effetti, non producendo più esborsi a carico del destinatario della stessa.

Come evincibile dal dato testuale, il potere di cui al primo segmento normativo ha natura vincolata, in contrapposizione alla portata meramente discrezionale di quello di indicare il termine finale che sancisce lo spirare giuridico della stessa.

Secondo un'autorevole e condivisibile dottrina, il legislatore della riforma si sarebbe limitato a consacrare, in norma formale e espressa, un principio già operante a livello ordinamentale.

Verrebbe in rilievo «una razionalizzazione dell'esistente, questi poteri essendo esercitabili anche nella vigenza del testo precedente dell'art. 614-bis del codice di procedura civile», con chiare finalità deflattive del contenzioso in materia.

Dunque, in sintesi, l'attuale formulazione della norma, per quanto abbia ribadito la tradizionale dicotomia fra giudizio della cognizione presupposto e giudizio esecutivo, radica una competenza comminatoria in capo al Giudice dell'esecuzione. Soprattutto, come evidenziato, la domanda di penale sembrerebbe sfuggire ai termini previsti per la proposizione di eccezioni e domande riconvenzionali e così deve ritenersi anche per le difese e le eccezioni volte a contrastarne o a mitigarne l'applicazione.

È indubbio che tale conformazione dell'istituto possa incidere sull'interpretazione della stessa, nella formulazione previgente.

4. Possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme: gli argomenti a favore della soluzione favorevole alla possibilità, per il giudice dell'esecuzione, ove già non fatto dal giudice del merito, di determinare ex post un tetto quantitativo o temporale, massimo, all'operare delle stesse.

Ciò premesso, la norma, come già evidenziato, nella sua nuova formulazione, conseguente alla novella, non prevede espressamente la possibilità, per il giudice dell'esecuzione, ove già non fatto dal giudice del merito, di determinare *ex post* un tetto quantitativo (o temporale) massimo all'operare delle stesse.

Si limita a prevedere come lo stesso possa:

- 1) irrogare la misura, solo ove la stessa non sia stata già richiesta nell'eventuale giudizio di merito presupposto e sempre che il titolo esecutivo sia diverso da un provvedimento di condanna;
- 2) fissare, al momento dell'irrogazione, un termine di durata della misura, tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile. Tale potere non è espressamente riferito al Giudice dell'esecuzione, ma si desume da un'interpretazione combinata del primo e del secondo comma; l'uno volto a conformare l'esercizio del potere di irrogazione da parte del giudice del merito; l'altro, preordinato a sancire la legittimazione sussidiaria del G.e., rispetto al Giudice del merito.

Come già evidenziato, però, taluna dottrina ha ritenuto che, nondimeno, il potere di fissazione *ex post* di un limite massimo, pur in difetto di un'espressa previsione abilitante, fosse ammissibile.

In tal senso, deporrebbero una pluralità di ragioni testuali, logiche e sistematiche.

4.1. La clausola generale *rebus sic stantibus* e la rilevanza delle sopravvenienze. La qualificabilità della esorbitanza della somma maturata nei suddetti termini.

In primis, deve richiamarsi quell'orientamento dottrinale che ritiene operativa, anche in materia di misure coercitive, la clausola generale, rebus sic stantibus, che è alla base della possibilità — nel contesto dell'ordinamento interno — di richiedere una modifica giudiziale di un qualunque provvedimento di volontaria giurisdizione (come quello regolativo delle condizioni di separazione), così come, in relazione all'ordinamento internazionale, della facoltà di recedere dello Stato dagli impegni assunti con altri soggetti del diritto internazionale(5)

<sup>(5)</sup> In relazione a tal ultimo aspetto, a venire in rilievo, secondo la migliore dottrina internazionalistica, è una causa di estinzione atipica o, comunque, rinveniente il proprio fondamento nel diritto internazionale consuetudinario, anche se trasposta nel Trattato di Vienna sui trattati del 1969.



Si ritiene che, ogniqualvolta vi sia un rapporto di durata, il provvedimento giurisdizionale che lo vada a regolare, dettandone la disciplina, possa essere oggetto di mutamenti e variazioni contenutistiche e ciò quando si registri una modifica delle condizioni (fattuali e giuridiche) che hanno presieduto alla sua assunzione.

La sua stabilità contenutistica sarebbe, dunque, condizionata risolutivamente all'invarianza delle predette condizioni.

A tal riguardo, si sostiene, espressamente, che «un principio generale dell'ordinamento è quello per il quale — il giudicato opera *rebus sic stantibus*, sicché la statuizione che lo contiene può essere modificata per fatti successivi alla sua formazione»...

Ciò premesso, come già evidenziato, presupposto per la revisione della regola giurisdizionale, non consacrata in una sentenza di merito passata in giudicato, è la configurabilità di una sopravvenienza.

Se ne rinviene conferma in specifiche previsioni normative:

a) nell'art. 669-decies del codice di procedura civile per cui «Salvo che sia stato proposto reclamo ai sensi dell'articolo 669-terdecies, nel corso dell'istruzione il giudice istruttore della causa di merito può, su istanza di parte, modificare o revocare con ordinanza il provvedimento cautelare, anche se emesso anteriormente alla causa, se si verificano mutamenti nelle circostanze o se si allegano fatti anteriori di cui si è acquisita conoscenza successivamente al provvedimento cautelare. In tale caso, l'istante deve fornire la prova del momento in cui ne è venuto a conoscenza. Quando il giudizio di merito non sia iniziato o sia stato dichiarato estinto, la revoca e la modifica dell'ordinanza di accoglimento, esaurita l'eventuale fase del reclamo proposto ai sensi dell'articolo 669-terdecies, possono essere richieste al giudice che ha provveduto sull'istanza cautelare se si verificano mutamenti nelle circostanze o se si allegano fatti anteriori di cui si è acquisita conoscenza successivamente al provvedimento cautelare. In tale caso l'istante deve fornire la prova del momento in cui ne è venuto a conoscenza. Se la causa di merito è devoluta alla giurisdizione di un giudice straniero o ad arbitrato, ovvero se l'azione civile è stata esercitata o trasferita nel processo penale, i provvedimenti previsti dal presente articolo devono essere richiesti dal giudice che ha emanato il provvedimento cautelare, salvo quanto disposto dall'articolo 818, primo comma»;

b) nel 2° comma dell'art. 283 del codice di procedura civile — introdotto proprio dalla Riforma Cartabia — in virtù del quale l'istanza di sospensiva dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata «può essere proposta o riproposta nel giudizio di appello se si verificano mutamenti nelle circostanze che devono essere specificamente indicati nel ricorso, a pena d'inammissibilità».

Ovviamente, se il provvedimento, contenente la misura di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile e emanato in sede cognitiva, non sia ancora definitivo, revoca o modifica potranno essere richieste al giudice della cognizione, con il reclamo (articoli 183-ter e 669-terdecies del codice di procedura civile) o anche in sede di gravame della sentenza.

Nell'ipotesi in cui il provvedimento non sia più tangibile, l'istanza di revoca o modifica non potranno essere presentate al giudice dell'esecuzione(6), ma, quando il provvedimento giurisdizionale non sia ancora, definitivo, tale potere processuale sarebbe esercitabile, anche *ex officio*.

Ovviamente, deve ritenersi che tale principio operi limitatamente ai provvedimenti che si proiettino nel tempo e che non assumano efficacia di giudicato, almeno inteso in senso stretto, come quelli, per l'appunto, di natura cautelare, quale è quello del caso di specie.

Laddove, invece, il provvedimento sia assistito dal crisma del giudicato formale, perché emesso a seguito di un giudizio a cognizione piena, affermarne la rivedibilità ingenererebbe un'evidente aporia logica. Ciò, salvo assumere la configurabilità di giudicati cedevoli o relativi che, invero, appare una costruzione, di per sé, «barocca» e priva di linearità logica oltre che essere in contrasto con il generale principio di certezza del diritto (che lo stesso giudice comunitario ha ritenuto essere presidio di civiltà giuridica) e di tutela del legittimo affidamento.

Orbene, secondo tale prospettazione teorica, il giudice dell'esecuzione, in difetto di un giudicato, potrebbe, in ogni caso, ritenere che la sopravvenuta esorbitanza dell'importo rispetto agli interessi da tutelare costituisca una modifica delle circostanze che il giudice della cognizione (piena o sommaria) abbia posto a fondamento della sua determinazione; con la conseguente possibilità di apporvi un limite massimo.

4.2. La riduzione d'ufficio della penale manifestamente eccessiva quale argomento logico richiamabile a favore della possibilità di apporre d'ufficio un tetto massimo. L'estensione del principio di necessario equilibrio del rapporto contrattuale, ad opera del Giudice delle leggi, alla caparra confirmatoria (seppur ricorrendo al diverso rimedio della sanzione della nullità parziale).

<sup>(6)</sup> È discusso se nel potere di revoca o di modifica debba essere annoverato quello di rinnovare la misura al suo scadere o di circoscriverne l'efficacia temporale. Si ritiene, non vietato (perciò consentito) dall'art. 614-bis del codice di procedura civile e coerente con la sua ratio, di rinnovare la misura allo spirare del termine di durata previsto, così come quello di circoscriverne l'efficacia nel tempo.



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 assolva 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 della 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.

<sup>(7)</sup> 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».

Peraltro, 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'imprescindibilità dell'eccezione della parte, quale presupposto per l'attivazione del potere di riduzione.

Peraltro, 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 giugno 1982 n. 519; Cass., sez. III, 26 giugno 1981 n. 4157)(9).

<sup>(8)</sup> 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

<sup>(9)</sup> 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 occorrano 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 contemperamento 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.

<sup>(10)</sup> 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'obiettiva 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 esercitatile indipendentemente dalla richiesta delle parti.

L'intervento del Giudice, in tali casi, è indubbiamente esercizio di un potere officioso attribuito dalla legge.

Lo stesso articolo 1384 c.c.m secondo la suprema Corte, doveva considerarsi mero momento di emersione formale di tale principio generale che avrebbe portata inderogabile e sarebbe, comunque, a imporsi all'autonomia delle parti.

Se nel nostro ordinamento non fosse stato previsto e disciplinato l'istituto della clausola penale e, tuttavia, le parti avessero introdotto in un contratto una clausola con tale funzione, il Giudice, chiamato a pronunciarsi in ordine ad una domanda di condanna del debitore al pagamento della penale pattuita per effetto dell'inadempimento, avrebbe dovuto formulare, d'ufficio, un giudizio sulla validità della clausola; giudizio che avrebbe potuto avere esito negativo, ove fosse stato ravvisato un contrasto dell'accordo con principi fondamentali dell'ordinamento, ad esempio per il fatto che la penale doveva essere pagata anche se il danno non sussisteva.

In questo caso, vi sarebbe stato un controllo d'ufficio sulla tutelabilità dell'accordo delle parti e, ove il controllo si fosse concluso negativamente, la tutela, programmata dall'ordinamento, non sarebbe stata accordata.

Nel nostro diritto positivo, questo controllo non è necessario perché l'istituto è riconosciuto e disciplinato dal legislatore che ha effettuato una valutazione, di tipo preventivo, generale e astratta circa la liceità della fattispecie (art. 1382 e segg. del codice civile).

Le Sezioni Unite hanno invocato, inoltre, la necessità di un'esegesi costituzionalmente orientata della norma, secondo cui tale potere giudiziale di riduzione della penale potrebbe essere esercitato d'ufficio. E ciò sia con riferimento alla penale manifestamente eccessiva, sia con riferimento all'ipotesi in cui la riduzione avvenga perché l'obbligazione principale sia stata in parte eseguita, giacché in quest'ultimo caso, la mancata previsione da parte dei contraenti di una riduzione della penale in caso di adempimento di parte dell'obbligazione, si traduce comunque in una eccessività della penale se rapportata alla sola parte rimasta inadempiuta.

La suprema Corte ha invocato i principi conformatori della stessa costruzione costituzionale, ovvero:

- a) il dovere di solidarietà nei rapporti intersoggettivi (art. 2 Cost.);
- b) il principio generale di inesigibilità come limite (esterno) alle pretese creditorie (C. cost. n. 19/94), fondato sui canoni generali di buona fede oggettiva e di correttezza (articoli 1175, 1337, 1359, 1366, 1375 del codice civile) e suscettibile di fondare il ricorso ad un'eccezione o anche ad un'azione di accertamento dell'eventuale superamento di tale limite.

Con riguardo a tale principio di inesigibilità, richiamato dalle SS. UU., esso trova riscontro in talune pronunce della Corte costituzionale(11).

Questo principio di inesigibilità era già stato affermato anche dalle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa (12).

Peraltro, tale principio non è applicabile soltanto nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale(13)

Secondo le S.U. del 2005, si rende, pertanto, necessaria una lettura della norma di cui all'art. 1384 del codice civile che meglio rispecchi l'esigenza di tutela di un interesse oggettivo fondato sui principi costituzionali richiamati.

Proprio il suddetto principio viene evocato in supporto della tesi favorevole alla possibilità, per il giudice della cognizione, di predeterminare *ex ante* il tetto massimo delle misure coercitive; nonché, per quello dell'esecuzione, di procedere, sia su istanza di parte sia *ex officio*, ad una determinazione *ex post*.

<sup>(13)</sup> Coinvolgendo categorie e valori di rilevanza costituzionale e trattandosi di un principio generale concernente i rapporti obbligatori come tali, esso deve avere applicazione universale nell'ordinamento giuridico e non può, dunque, essere trascurato neppure nell'interpretazione della legge regionale o (come nel caso deciso dalla C. cost.) delle province autonome.



<sup>(11)</sup> L'art. 2 del decreto-legge 25 settembre 1987, n. 393, convertito nella legge 25 novembre 1987, n. 478, disponeva l'esonero dall'obbligo risarcitorio di cui all'art. 1591 del codice civile in favore del conduttore di immobile non abitativo nell'ipotesi di comprovata insussistenza della difficoltà di reperire altro immobile idoneo. La Corte cost. (sentenza n. 22 del 1989) aveva qualificato tale previsione come una figura di temporanea inesigibilità della prestazione restitutoria, disposta dalla legge impugnata in esito a un bilanciamento degli interessi in gioco commisurato alla "grave difficoltà per il conduttore, dipendente da circostanze estranee alla sua volontà, di trovare un altro immobile adatto alle sue necessità di lavoro" 11. La Corte aveva ritenuto la norma costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non consentiva al locatore di dare la prova dell'insussistenza dei presupposti per l'esonero dal risarcimento, consistente nella dimostrazione che il conduttore avrebbe potuto acquisire la disponibilità di un altro immobile con l'ordinaria diligenza. Anche successivamente, la il Giudice delle Leggi (sent. 3 febbraio 1994, n. 19) ha riconosciuto l'esistenza di un principio di inesigibilità come limite superiore alle pretese creditorie (v. sent. n. 149 del 1992). L'interesse del creditore all'adempimento degli obblighi dedotti in obbligazione deve essere inquadrato, infatti, nell'ambito della gerarchia dei valori comportata dalle norme, di rango costituzionale e ordinario, che regolano la materia in considerazione. E quando, in relazione a un determinato adempimento, l'interesse del creditore entra in conflitto con un interesse del debitore tutelato dall'ordinamento giuridico o, addirittura, dalla Costituzione come valore preminente o, comunque, superiore a quello sotteso alla pretesa creditoria, allora l'inadempimento, nella misura e nei limiti in cui sia necessariamente collegato all'interesse di valore preminente, risulta giuridicamente giustificato.

<sup>(12)</sup> La giurisprudenza ricordata dal giudice a quo relativamente all'art. 98, terzo comma, del testo unico sull'edilizia economia e popolare, ancorché riguardante una materia diversa da quella qui in contestazione, è certamente espressiva dello stesso principio là dove, pur nel silenzio della legge, ammette che l'occupazione iniziale dell'alloggio possa essere omessa «per giustificati motivi» senza comportare pregiudizio all'assegnazione dello stesso. Non v'è dubbio che il caso di una persona, che non può assolvere alla condizione posta dalla legge per continuare a beneficiare del contributo pubblico sul mutuo edilizio, consistente nell'occupazione effettiva, continuativa e stabile della propria abitazione, a causa dell'esigenza di assistere in altra città il proprio padre gravemente ammalato e incapace di una vita autonoma, rientri fra le ipotesi di contemperamento con un superiore dovere di solidarietà sociale, qualificato come «inderogabile» dagli articoli 2 e 29 della Costituzione, in grado di costituire una ragionevole giustificazione dell'inadempimento del predetto onere.

Invero, ritiene questo Giudice remittente che forti dubbi sorgono in relazione alla possibilità che ciò possa avvenire anche in presenza di una volontà di segno opposto (ed espressa) dell'obbligato che ben può scegliere, per una qualunque ragione, di soggiacere ad una sanzione sproporzionata e di prestarvi adesione.

Peraltro, il principio di necessario equilibrio del rapporto contrattuale, o meglio di non eccessiva sproporzione delle prestazioni legate da un vincolo sinallagmatico, sposato con riguardo alla clausola penale, è stato trasposto anche in materia di caparra confirmatoria.

Infatti, con un'ordinanza (ord. 2 aprile 2014, n. 77), il giudice delle leggi si è pronunciato, nuovamente, sulla questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 1385 del codice civile «nella parte in cui non dispone che — nelle ipotesi in cui la parte che ha dato la caparra è inadempiente, l'altra può recedere dal contratto, ritenendo la caparra e nella ipotesi in cui, se inadempiente è invece la parte che l'ha ricevuta, l'altra può recedere dal contratto ed esigere il doppio della caparra — il giudice possa equamente ridurre la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o ove sussistano giustificati motivi».

La questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato come ai sensi dell'art. 1385 del codice civile non operi alcun automatismo di attribuzione della caparra in favore del contraente, rimasto adempiente. E ciò, anche laddove ricorra una manifesta sproporzione, in quanto gli effetti contrattuali sono, sempre, eterointegrati dalle norme di legge, con carattere imperativo e imponentisi all'autonomia negoziale, con conseguente interferenza sull'assetto di interessi, programmato dalle parti.

In particolare, a venire in rilievo, in chiave integrativa, è la buona fede contrattuale di cui all'art. 1375 del codice civile che, come noto, rinviene il proprio fondamento costituzionale nel principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

Dunque, in ipotesi di evidente sproporzione, continua la Corte, il Giudice è legittimato a rilevare *ex officio* la nullità *ex* art. 1418 del codice civile della clausola contrattuale, introduttiva, nel regolamento contrattuale, della caparra confirmatoria, derivando tale radicale sanzione dal contrasto della regola negoziale con l'art. 2 Cost. (che pone l'adempimento del dovere inderogabile di solidarietà), che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce vis normativa, «"funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato" (Corte di cassazione n. 10511 del 1999; ma già n. 3775 del 1994 e, in prosieguo, a Sezioni unite, n. 18128 del 2005 e n. 20106 del 2009)».

Tale pronuncia mutua le conclusioni cui era pervenuta una precedente ordinanza del Giudice delle leggi (ord. n. 248/2013) sulla medesima questione, pervenendo a generalizzare il principio per cui il regolamento contrattuale deve essere ispirato ad un equilibrio che non risulti, gravemente, alterato in favore di una delle parti e in danno dell'altra.

Da notare, però, come l'estensione del principio di necessario equilibrio del rapporto contrattuale, ad opera del Giudice delle leggi, alla caparra confirmatoria sia avvenuto, ricorrendo al diverso rimedio della sanzione della nullità parziale.

Ciò, peraltro, nel contesto di un'operazione esegetica che ha attribuito alla buona fede oggettiva, una funzione, eccezionalmente, invalidatoria, a fronte di un suo consueto utilizzo in chiave di mera eterointegrazione del rapporto contrattuale.

4.3. Il fondamento equitativo del potere del G.e. di fissare *ex post* un limite massimo all'*astreinte*, determinata dal giudice del merito; così come dello stesso potere del giudice della cognizione di provvedere alla sua riduzione (ove non già coperta da giudicato)

In ogni caso, deve ritenersi che la riduzione rinvenga il proprio fondamento nel principio equitativo, quale *ratio* decidendi — ricorribile solo in difetto di una previsione di legge, già idonea a regolare la fattispecie concreta — che, secondo un illustre autore, «assicura il saggio bilanciamento degli interessi in gioco dando a ciascun uomo il suo senza sottrarre quanto spetta agli altri». Essa, infatti, «significa ricerca d'equilibrio tra situazioni antagonistiche».

Il richiamo della stessa assume ancora più rilievo in virtù del ruolo, attualmente, rivestito dalla equità nell'ambito delle fonti del diritto, quale principio, al pari di molti altri, non più relegato ad una funzione di mero supporto dell'esegesi, ma dotato di una funzione, per così dire, «normopoietica», ovvero di fonte regolativa di tutte le fattispecie non espressamente disciplinate.

E ciò al di là della circostanza che la stessa possa operare secondo lo schema dell'equità *secundum legem*, sia, cioè, espressamente richiamata dal titolo contrattuale o dalla legge.

Invero, l'equità, nell'attuale assetto ordinamentale, sembra aver assunto una triplice configurazione: 1. quella di criterio interpretativo del regolamento contrattuale o anche solo negoziale; 2. quella di fonte eterointegrativa del contratto o del negozio in virtù della clausola generale di cui all'art. 1374 del codice civile; 3. quella di strumento di disciplina della fattispecie concreta, seppur in una chiave di residualità rispetto alla norma di legge ordinaria (o costituzionale, ove direttamente precettiva).

In particolare, tal ultima funzione troverebbe la propria ragion di essere nella preesistenza dell'equità e, dunque, del c.d. diritto naturale — quale insieme di regole necessariamente generali e, tendenzialmente, onnicomprensive perché innate ai rapporti umani — rispetto al diritto positivo; diritto positivo che dovrebbe sempre ambire a recepire la prima, quale condizione per la sua stessa valida formazione e cogenza.

La legge formale deve (o meglio, dovrebbe), sempre, «rispettare i diritti naturali (ossia i diritti innati e non «posti») dell'uomo e deve nello stesso tempo piegarsi di fronte agli ideali di equità allo scopo di evitare che il *summum ius* degradi in *summa iniura*».

D'altronde, come sottolineato dalla già menzionata dottrina, è indubbio che l'equità non possa non «compenetr(are) il diritto; il diritto senza equità è come un corpo che non si lascia vibrare dall'anima; il valore sostanziale del diritto è ravvisabile quando realizzi un ordine sociale giusto».

Ciò, anche perché "il diritto non è un «ordine cieco», ma è «ordine cosciente», ossia un ordine ancorato ai valori della umanità, tolleranza, coerenza e giustizia".

Invero, nel codice civile, le norme che fanno espresso riferimento all'equità sono scarse, o, comunque, poche.

Esse sembrano fondarsi su due principi comuni, che sono, probabilmente, in parte, suscettibili di una revisione critica: 1. il giudizio secondo equità è diverso da quello secondo stretto diritto e consente di temperarne il rigore applicativo, ovvero di coniare una regola decisoria che tenga conto di tutte le circostanze del caso di specie; 2. il ricorso all'equità è possibile solo se la stessa norma di diritto positivo lo consenta, con previsione espressa, dovendosi altrimenti fare applicazione della regola di stretto diritto.

In taluni casi, come rilevato da acuta dottrina il ricorso allo strumento equitativo può discendere, in via implicita, dal richiamo alla categoria di uno strumento rimediale, intrinsecamente, fondato sullo stesso quale deve intendersi quello indennitario di cui agli articoli 1381 e 2047 del codice civile.

Infatti, «l'indennizzo, a differenza del risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, costituisce un minus negli stessi termini in cui l'indennità dovuta dall'amministrazione espropriante al proprietario rappresenta una prestazione monetaria che non copre il valore di mercato del bene. Sotto il profilo della concreta commisurazione, "l'indennizzo, tenuto conto delle circostanze concrete, non deve necessariamente eguagliare l'intero pregiudizio sofferto dalla vittima" e "la quantificazione della somma dovuta dall'obbligato giustifica l'uso di criteri equitativi, i quali sciolgono il diritto vivente dalla morsa dell'art. 1223 del codice civile».

Da ciò la dottrina tradizionale trae il corollario per cui il ricorso all'equità, anche in sede interpretativa, dovrebbe avere natura eccezionale. Paradigmatica di questa logica di funzionamento delle norme in materia di equità è l'articolo 1374 del codice civile, che disciplina le fonti di integrazione del contratto, menzionando l'equità unitamente alla legge e agli usi normativi quali possibili fonti del regolamento contrattuale. Ciò, secondo un ordine non casuale ma, secondo la interpretazione più accreditata, preordinato a individuare una vera e propria gerarchia in virtù della quale l'(eventuale) operare della prima esclude quello della seconda.

Riferimenti all'equità sono contenuti anche in ambito processuale, ma anche nella disciplina delle trattative precontrattuali così come dell'esecuzione del contratto, assumendo la stessa in ogni sede una peculiare vocazione funzionale.

L'art. 1371 del codice civile prevede che, in caso di impossibilità di determinare il significato del regolamento contrattuale, sarebbe possibile far ricorso all'equo contemperamento degli interessi delle parti.

Anche in tal caso il ricorso all'equità è residuale, perché subordinato all'inadeguatezza delle altre regole interpretative, dettate dal Codice, e deve mirare all'obiettivo di conservare un ragionevole equilibrio fra le reciproche prestazioni dedotte in contratto.

Accanto all'equità in funzione interpretativa, si può richiamare l'equità c.d. correttiva che implica la possibilità di rimodulare la penale *ex* art. 1384 del codice civile). Previsioni analoghe sono contenute anche da altri articoli in tema di mandato (articoli 1733, 1736 del codice civile), agenzia (*ex* articoli 1749, 1751 del codice civile), mediazione (*ex* art. 1755 del codice civile).

La progressiva emersione del generale principio equitativo trova conferma anche nelle seguenti ipotesi normative. L'art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 231/2002, in materia di ritardi del pagamento nelle transazioni commerciali, prevede la nullità delle clausole inique nei casi ivi enumerati (sebbene in tale àmbito la parte protetta sia il creditore, considerato come *partie faible* rispetto all'imprenditore suo debitore (siamo nel campo dei c.dd. contratti d'impresa);

a) l'intera disciplina dettata all'art. 1526 del codice civile ha una inequivocabile matrice equitativa. Prova ne sia che l'antecedente normativo di tale regola è dato dalla Abzahlungsgesetz (AbzG) del 18 maggio 1894. Essa innalzò un argine, tanto rivoluzionario quanto pioneristico — estraneo alla logica formale e avalutativa della pandettistica tedesca della prima metà dell'Ottocento —, alla diffusione di condizioni generali di contratto fissanti, in caso di inadempimento del compratore-particulier, pene contrattuali «strangolatorie» o patti di incameramento delle rate

già pagate e destinate a rappresentare un'anticipazione del valore di scambio della cosa compravenduta, allorché l'attuazione della causa concreta traslativa fosse stata frustrata dal sopravvenuto scioglimento del contratto di vendita per inadempimento del debitore;

- b) tutta la disciplina in tema di garanzie è informata al principio di proporzionalità, il quale costituisce un'estrinsecazione dell'*aequitas*. Tant'è che gli articoli 1851 (pegno irregolare), 2893 (pegno di credito), 2872 ss. (riduzione delle ipoteche) e 1941 (in tema di limite della fideiussione), attestano l'emersione *de iure condito* del predetto principio, in guisa da evitare che la forza imperativa del diritto positivo venga ad assumere le improprie fattezze di mezzo di vessazione o jugulatorio a scapito del debitore principale;
- c) lo scopo di finanziamento, assicurato dalla vendita con patto di riscatto (privo di causa commissoria) ha indotto il legislatore ad applicare il su evocato principio di proporzionalità onde scoraggiare le condotte prevaricatrici a detrimento di chi vende spinto dal bisogno di monetizzare il bene di sua proprietà. In detta direzione depone l'art. 1500, comma 2, del codice civile, a mente del quale il «patto di restituire un prezzo superiore a quello stipulato per la vendita è nullo per l'eccedenza».

In ultimo, può richiamarsi l'equità nella commisurazione del *quantum* del danno da risarcire, prevista dagli articoli 1226 e 2056 del codice civile.

A tal riguardo, non può non menzionarsi come alla Tabella di Milano la suprema Corte abbia riconosciuto valenza essenzialmente paranormativo, non in quanto espressione della volontà legislativa in senso proprio e stretto, ma proprio in applicazione del principio di valutazione equitativa del danno, richiamato dell'art. 1226 del codice civile. In particolare, come affermato dalla suprema Corte, con la sentenza del 2011, n. 12408, alle tabelle milanesi deve riconoscersi «una sorta di vocazione nazionale», anche perché, coi valori da esse tabellati, esprimono il valore da ritenersi «equo», e cioè quello in grado di garantire la parità di trattamento e da applicare in tutti i casi in cui la fattispecie concreta non presenti circostanze idonee ad aumentarne o ridurne l'entità.

Ciò, al punto che l'applicazione delle suddette tabelle sarebbe, come già evidenziato, oggetto di un vero e proprio uso «paranormativo».

Le potenzialità applicative del principio equitativo sono state, però, colte da quegli interpreti che riconoscono rilievo al principio equitativo, anche al di fuori delle ipotesi in cui la stessa sia oggetto di espresso richiamo da parte della previsione normativa.

E ciò per la sua, già menzionata, immanenza alle relazioni umane così come per la sua anteriorità rispetto alla disciplina di diritto positivo.

Sotto il profilo metodologico, la generalizzazione del ricorso all'equità si avvale, spesso, della mediazione di quelle clausole generali che rendono doverosa per l'interprete una valutazione, secondo prudenza di tutte le circostanze del caso di specie, come i principi di buona fede e correttezza o il concetto di giusta causa o giusti motivi, o ancora la locuzione normativa, frequente specie in materia di obbligazioni, di «natura dell'affare».

Invero, deve, però, ritenersi che l'equità possa operare anche senza la necessità della mediazione delle suddette clausole o principi, il ricorso (surrettizio) alle quali denota il timore, anche solo implicito, di sfruttare, in maniera piena, le potenzialità applicative dell'istituto.

Depongono, in tal senso, una serie di indizi normativi, spesso, rinvenienti dalla disciplina comunitaria o di derivazione comunitaria.

Si pensi al diritto del consumatore, qualificato espressamente come fondamentale, «alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi», di cui all'art. 1, comma 2, della legge 30 luglio 1998, n. 281, recante la disciplina dei diritti dei consumatori.

La norma è stata inserita nel codice del consumo nell'art. 2, comma 2, lettera *e*), con l'eliminazione della locuzione «concernenti beni e servizi», ciò «al fine di ampliare la originaria portata della normativa e conferirle un valore generale».

Noto è il dibattitto sulla portata effettiva o meramente declamatoria e simbolica della norma(14), così come quello relativo al contenuto del suddetto diritto all'equità contrattuale, se, cioè, ristretto all'equilibrio giuridico ovvero dei diritti e dei doveri derivanti dal contratto o se esteso ai profili economici e, dunque, alla proporzionalità del valore delle prestazioni(15).

Peraltro, si è pure sostenuto che "il diritto all'equità contrattuale segnerebbe il «superamento» dell'alternativa tra equilibrio normativo ed equilibrio economico, con conseguente riduzione della stessa ad una superfetazione normativa o ad una categoria concettuale priva di utilità.

<sup>(15)</sup> Ciò, nel presupposto delle profonde interconnessioni esistenti fra i due piani, quale desumibile anche dalla sindacabilità della clausola relativa all'adeguatezza del corrispettivo, e, quindi, relativa all'equilibrio economico, ove «intrasparente».



Orbene, la suddetta norma, nella logica di un'interpretazione sistematica e evolutiva, deve considerarsi previsione non settoriale ma espressione di un principio generale, quello equitativo, già immanente al sistema, o, comunque, in via di formazione(16).

Altra norma, espressione del generale principio della necessità, per l'interprete — in difetto di una regolamentazione legislativa espressa — di perseguire la giustizia del caso concreto, nella composizione degli interessi ad esso sotteso, è l'art. 9 della legge n. 192 del 1998 di cui, da taluni, viene postulata un'applicazione generalizzata, talvolta, in via diretta, ma, più spesso e condivisibilmente, in via analogica(17).

Analogia anch'essa «non facile», in considerazione della poca frequenza statistica di uno stato di vera e propria necessità economica in capo dal consumatore, e, peraltro, solo quando a venire in rilievo sia il conseguimento di servizi pubblici essenziali.

Sono forse maturi i tempi per una rivisitazione dei tradizionali limiti al principio equitativo, quali narrati dalla manualistica classica.

(In difetto di una disciplina di diritto positivo), l'equità può essere, cioè, invocata dall'interprete non solo *secundum*, ma anche *praeter legem*, quale clausola che consente all'ordinamento di smussare le sue asperità per piegarsi alle esigenze specifiche del caso concreto e, talvolta, assumendo la portata di fonte oggettiva del diritto(18).

Nondimeno, anche accettando tale ricostruzione dei limiti operativi della equità in termini più elastici, non può sovvertirsi il principio per cui la stessa non può contrastare con la regola di stretto diritto.

Per quanto concerne le modalità, metodologiche, di svolgimento del giudizio equitativo, mediante il rinvenimento della regola della fattispecie, come evidenziato da Autorevole dottrina, «il diritto equo va inteso con senso pragmatico: esso, infatti, non si adegua a specifici indirizzi filosofici o ad un *ethos* trascendentale ma, sull'abbrivio della ragione ponderante, assicura il saggio bilanciamento degli interessi in gioco dando a ciascun uomo il suo senza sottrarre quanto spetta agli altri».

Dunque, equità «significa ricerca d'equilibrio tra situazioni antagonistiche» e ciò ne denota l'intima relazione con un altro principio generale che è quello di ragionevolezza.

Ed essendo la ragionevolezza della composizione degli interessi in gioco la sostanza e il fine ultimo del giudizio equitativo, lo stesso incontra dei limiti — operativi e contenutistici — precisi.

Infatti, «deve essere ben chiaro che la ricerca dei valori attorno ai quali è edificato lo Stato di diritto... non può essere compromessa dalla c.d. *aequitas cerebrina* di chi antepone la propria nozione di giusto al Wesengehalt qualificante la legislazione».

Ciò, perché «equità non equivale ad arbitrio assoluto o all'assenza di qualsivoglia vincolo legalitario». L'equità, per contro, per assumere a divenire parametro oggettivabile, deve essere ancorata ai principi ordinamentali quali quelli di ragionevolezza e proporzionalità.

Principi generali del diritto che "non costituiscono il risultato di aride generalizzazioni o di formalistiche acrobazie teoretiche, ma offrono la somma dei «criteri di valutazione costituenti il fondamento dell'ordine giuridico e aventi una funzione genetica rispetto alle singole norme".

Dunque, si può affermare che «la decisione di equità è un atto sempre secondo diritto ma non necessariamente applicativo della legge positiva», ovvero di norme puntuali, ma, per l'appunto, di quelle clausole generali che sono i principi.

Delineate le suddette premesse ricostruttive, per taluna dottrina, dovrebbe ritenersi che ben possa il giudice dell'esecuzione intervenire sulla misura coercitiva, modulandola in senso contenitivo, ogniqualvolta la sua applicazione ingeneri conseguenze patrimoniali contrarie a equità.

Ciò, avendo riguardo a quel generale principio equitativo che impone la ricerca della giustizia del caso di specie, valorizzandone e ponderandone tutte le caratteristiche concrete.

4.4. Un argomento sistematico in favore del potere di fissare, anche *ex officio*, un tetto massimo ad una misura, *aliunde* irrogata: la posizione della giurisprudenza amministrativa

<sup>(16)</sup> Né sono accoglibili quei tentativi di ricostruzione dell'istituto che muovono dall'accostamento della stessa — almeno per quanto concerne il diritto contrattuale dei consumatori, al principio di uguaglianza — la giustizia del caso concreto essendo concetto distinto da quello dell'eguale ripartizione dei sacrifici economici o delle situazioni giuridiche attive o passive. E la giustizia del caso concreto, in tale specifico ambito materiale, deve intendersi come «giustizia nella determinazione dell'equilibrio dello scambio» di cui deve essere presidiata l'adeguatezza economica dello scambi16. Il summenzionato art. 2, inoltre, consente di ritenere che l'equità, nell'ordinamento vigente, connotato da un sistema rimediale multi-livello per l'innestarsi di regole di protezione di provenienza comunitaria, possa operare non solo in presenza di una norma a ciò abilitante, ma, ogniqualvolta, tale operare non sia precluso da una norma, destinata a regolare diversamente la fattispecie.

<sup>(17)</sup> Né, al fine di dilatare l'ambito operativo della norma, sembra sufficiente — nella logica di una interpretazione costituzionalmente orientata — richiamare il principio di uguaglianza, assoggettando il non imprenditore-consumatore al medesimo regime dell'imprenditore quando il primo si trovi nelle medesime condizioni di debolezza del secondo.

La possibilità per il G.e. di fissare, anche *ex officio*, un tetto massimo ad una misura, *aliunde* irrogata (e non ancora cristallizzata) rinverrebbe. peraltro, conferma, a livello sistematico, in quanto affermato da parte della giurisprudenza amministrativa in materia di riduzione dell'*astreintes*, irrogate dal giudice della cognizione.

L'Adunanza plenaria è stata chiamata a pronunciarsi su un peculiare profilo dell'istituto della c.d. *astreinte*, declinata, con la pronuncia n. 15/2014, quale «misura coercitiva indiretta a carattere pecuniario, inquadrabile nell'ambito delle pene private o delle sanzioni civili indirette, che mira a vincere la resistenza del debitore, inducendolo ad adempiere all'obbligazione sancita a suo carico dall'ordine del giudice» risolvendosi in un «meccanismo automatico di irrogazione di penalità pecuniarie in vista dell'assicurazione dei valori dell'effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale a fronte della mancata o non esatta o non tempestiva esecuzione delle sentenze emesse nei confronti della pubblica amministrazione e, più in generale, della parte risultata soccombente all'esito del giudizio di cognizione».

Con la sentenza 9 maggio 2019, n. 7, il supremo consesso amministrativo ha affrontato la questione che agitava gli interpreti relativa alla modificabilità o meno del criterio di quantificazione statuito dal giudice di merito; e ciò in forza di una vistosa iniquità a cui l'applicazione di esso avrebbe condotto.

Il giudice amministrativo — tratteggiando le differenze intercorrenti tra l'atteggiarsi dell'istituto in sede di giudizio civile e il giudizio amministrativo e individuandole nell'applicabilità delle stesse, in questo secondo, anche alle condanne aventi ad oggetto obbligazioni pecuniarie — ha ritenuto modificabile il criterio statuito in sentenza, ogniqualvolta vi siano sopravvenienze fattuali o giuridiche.

In particolare, l'Adunanza plenaria ha enucleato i seguenti principi:

- 1. è possibile, in sede di c.d. «ottemperanza di chiarimenti», modificare la statuizione, relativa alla penalità di mora contenuta in una precedente sentenza d'ottemperanza, ove siano comprovate sopravvenienze fattuali o giuridiche che dimostrino, in concreto, la manifesta iniquità in tutto o in parte della sua applicazione;
- 2. salvo il caso delle sopravvenienze, non è in via generale possibile la revisione *ex tunc* dei criteri di determinazione della *astreinte* dettati in una precedente sentenza d'ottemperanza, si da incidere sui crediti a titolo di penalità già maturati dalla parte beneficiata. Tuttavia, ove il giudice dell'ottemperanza non abbia esplicitamente fissato, a causa dell'indeterminata progressività del criterio dettato, il tetto massimo della penalità, e la vicenda successiva alla determinazione abbia fatto emergere, a causa proprio della mancanza del tetto, la manifesta iniquità, quest'ultimo può essere individuato in sede di chiarimenti, con principale riferimento, fra i parametri indicati nell'art. 614-*bis* del codice di procedura civile, al danno da ritardo nell'esecuzione del giudicato.

È proprio tale seconda ipotesi che potrebbe sovvenire per il caso di specie.

In applicazione analogica del principio enucleato dall'adunanza plenaria, è stato ritenuto che il giudice dell'esecuzione civile possa fissare un tetto massimo all'importo dovuto a titolo di *astreintes*, quando a ciò non abbia provveduto il giudice della cognizione e, dunque, neppure esista un giudicato sul punto.

Tale ordine di considerazioni parrebbe, peraltro, avvalorato dalla nuova formulazione della norma codicistica. Infatti, se al giudice dell'esecuzione compete la fissazione *ex* novo delle misure coercitive, non sembra «trascendentale» la scelta di riconoscere allo stesso il potere di determinare l'importo massimo di una misura già previamente irrogata dal Giudice della cognizione.

### 4.5. Argomento sistematico-evolutivo

Nel senso di un potere di integrazione e specificazione (e non anche di modifica) della misura *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile, da parte del giudice dell'esecuzione, deporrebbe anche la metamorfosi conosciuta dal processo esecutivo, da strumento di mera attuazione del comando alla nuova veste cognitoria:

Gli approdi recenti della giurisprudenza di legittimità denotano una vera e propria metamorfosi del processo esecutivo.

In particolare, deve ritenersi che si vadano attenuando anche alcuni principi che hanno contraddistinto il processo esecutivo fin dal suo ingresso nell'ordinamento giuridico, quando aveva la connotazione di strumento di attuazione del comando, rimasto inadempiuto, sia esso di fonte stragiudiziale, sia esso di matrice giudiziaria.

Il riferimento è ai caratteri dell'autonomia, dell'astrattezza e dell'autosufficienza, propri del titolo esecutivo.

Appare, decisamente, in crisi anche la tradizionale distinzione — avente, invero, una sua intrinseca ragionevolezza — tra attività di tipo cognitorio e attività esecutiva, che implicava il riconoscimento agli organi esecutivi di una funzione di mera traduzione nella realtà della regola «scolpita» dal titolo esecutivo.

L'ultimo dei suddetti connotati distintivi ovvero l'autosufficienza, nella logica della separazione fra il momento dell'accertamento e quello dell'esecuzione, veniva intesa come l'idoneità del titolo esecutivo a consentire, legittimandola, l'azione esecutiva. Ciò, attribuendo al possessore dello stesso, il diritto, in un certo qual modo, incondizionato, di ottenere l'attivazione dell'ufficio esecutivo, su cui, dal suo canto suo, sarebbe gravato il dovere di tutelare la pretesa giuridica soggettiva (normalmente, coincidente con il diritto) incorporata nel titolo.

Ciò, in un contesto in cui il G.E., di norma, non avrebbe potuto accertare l'effettiva esistenza della stessa, fatta eccezione per l'ipotesi in cui non fosse a ciò legittimato dalla proposizione di rituale opposizione all'esecuzione (peraltro, fino ad un recente passato, esperibile *sine die*).

Nella vigenza della suddetta disciplina, le opposizioni esecutive costituivano gli unici momenti cognitivi di un'attività esecutiva congeniata non «per conoscere, ma per attuare un pensiero giuridico già definito».

Nell'ambito dell'economia complessiva dell'attività giudiziaria, l'attività accertativa veniva ad assumere un ruolo del tutto marginale e, comunque, servente alla definizione delle controversie, veicolate a mezzo delle c.d. opposizioni esecutive.

Altro carattere che si riteneva consustanziale alla vicenda esecutiva era quello relativo all'astrattezza del titolo, da intendersi quale inidoneità dello stesso ad essere condizionato, nella sua funzione e vitalità, dal rapporto sottostante.

Già le pronunce a Sezioni Unite del 2012(19), in punto di integrazione giudiziale del titolo esecutivo da parte del G.e., avevano iniziato a erodere progressivamente tali principi, alimentando un ancora non sopito dibattito interpretativo.

In particolare, la sentenza n. 11067 del 2.07.2012 attribuiva al giudice dell'esecuzione, nell'ipotesi di (obiettive e non superabili) incertezze interpretative nella ricostruzione dell'obbligo posto da una sentenza, il potere di integrare con elementi extratestuali il precetto giudiziale. Ciò, però, subordinatamente al fatto che i dati di riferimento, con cui effettuare l'eterointegrazione del titolo giudiziale, potessero essere tratti da documenti, a loro volta, ritualmente acquisiti al processo che aveva condotto alla formazione del titolo giudiziale.

D'altronde, è innegabile che le suddette pronunce, nel garantire l'eseguibilità di comandi sia sostanziali sia giudiziali, affetti da una genetica genericità, abbiano assicurato l'osservanza del principio di effettività della tutela, il cui fondamento è da ricercarsi sia a livello costituzionale negli articoli 24 e 113 Cost., sia sovranazionale negli artt. 6 e 13 CEDU e 47 Cost.

Si attua, dunque, il passaggio da un ruolo monolitico del G.e. quale mero esecutore di un comando già formato ad una veste duplice, non solo esecutiva, bensì di giudice della cognizione, se non altro per tutte le questioni veicolabili dalle c.d. eccezioni in senso lato. E ciò con poteri di cognizione, di norma, solo sommari; talvolta, di cognizione piena, quando lo stesso sia investito del merito di un'opposizione esecutiva, o quando lo stesso proceda al rilievo d'ufficio di una causa estintiva o del difetto delle condizioni stesse per procedere ad esecuzione.

Anche di recente, in virtù dell'obbligo generale di recezione del diritto unionale — che, come noto direttamente applicabile, unitamente alle sentenze della Corte di giustizia, che ne eterointegrano il contenuto precettivo — si è assistito ad un'ulteriore erosione della distinzione concettuale tra attività cognitiva e esecutiva.

Distinzione, secondo la dogmatica tradizionale, afferente al c.d. ordine pubblico processuale e come tale inderogabile.

Di essa rappresentava logico corollario l'impossibilità — assoluta e incondizionata — per il giudice dell'esecuzione di sindacare la legittimità del titolo esecutivo, specie se di formazione giudiziale, facendo valere fatti anteriori al conseguimento della sua definitività. Fatti che risultavano azionabili esclusivamente davanti al giudice della cognizione.

Del suddetto principio si è imposto, però, il superamento al fine di tutelare quella libertà negoziale del consumatore che, nella logica dell'ordinamento comunitario, non rileva, di per sé, ma quale bene strumentale o intermedio, la cui garanzia si impone per assicurare l'assetto concorrenziale del mercato, in quanto unico modello di organizzazione che possa assicurarne un'adeguata competitività.

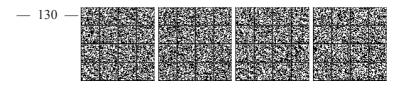
Si discute, peraltro, se tale eccezione valga per la sola disciplina consumieristica oppure sia estendibile ad ogni ipotesi in cui venga in rilievo una violazione della disciplina comunitaria.

Si è affermato, in dottrina, che la nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, nella parte in cui prevede che il G.e. dell'esecuzione possa irrogare l'astreinte, non avrebbe fatto che positivizzare una tendenza, già insita nel sistema, nel senso dell'attribuzione al Giudice dell'esecuzione di sempre maggiori poteri cognitivi, meramente sommari o anche a cognizione piena, ma pur sempre strumentali alle finalità dell'esecuzione.

D'altronde, è indubbio, che il G.e. adito ai fini dell'emanazione di una misura coercitiva, è tenuto a svolgere un'attività istruttoria, volta all'accertamento della ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile. Dunque, lo stesso, come sottolineato da Autorevole dottrina, è gravato di «una vera e propria attività cognitiva (seppure informale e semplificata) che sfocerà nell'adozione di un provvedimento di condanna».

4.6. La qualificabilità dell'eccessiva esosità della penale quale fatto sopravvenuto

Secondo una certa angolazione ricostruttiva, la mancanza di un tetto massimo implica il pericolo che la penale possa diventare, con il passare del tempo, eccessivamente onerosa, se non addirittura esosa, e tale circostanza è qualificabile quale fatto sopravvenuto.



<sup>(19)</sup> sentenze n. 11066 e n. 11067 del 2012.

Come noto, per principio interpretativo consolidato, in sede di opposizione sia esecutiva sia pre-esecutiva (per l'ipotesi in cui l'*actio* esecutiva non sia ancora iniziata), promossa sulla base di un titolo esecutivo di formazione giudiziale, è, in generale, preclusa la spendita di eccezioni in senso stretto, fondate su fatti di natura impeditiva, modificativa o estintiva anteriori cronologicamente, quanto alla loro venuta ad esistenza, alla definitività del decreto ingiuntivo o del diverso provvedimento giurisdizionale opposto.

Pertanto, eventuali fatti estintivi o modificativi del diritto azionato con un titolo di formazione giudiziale che si siano verificati anteriormente alla formazione del titolo stesso — e, dunque, come tali dedotti o anche, semplicemente, giuridicamente deducibili — non possono essere fatti valere con opposizione all'esecuzione, dovendo essere oggetto di specifiche eccezioni nel giudizio di merito che ha portato all'emissione del titolo esecutivo.

Si pensi, in particolare, all'eccezione di compensazione legale, i cui presupposti di liquidità, esigibilità e coesistenza siano venuti ad esistenza dopo la scadenza dei termini per l'opposizione a decreto ingiuntivo oppure dopo il maturare delle preclusioni processuali nel giudizio di opposizione (v. ex multis, Cass. 17 febbraio 2011, n. 3850, secondo cui «[...] il titolo esecutivo giudiziale non può essere rimesso in discussione dinanzi al giudice dell'esecuzione ed a quello dell'opposizione per fatti anteriori alla sua definitività, in virtù dell'intrinseca riserva di ogni questione di merito al giudice naturale della causa in cui la controversia tra le parti ha avuto o sta avendo pieno sviluppo ed è stata od è tuttora in via di esame ex professo o comunque in via principale»).

In tal senso, depongono non solo ragioni di carattere logico e di economia processuale, ma anche la necessità di conservare una cesura netta fra le vicende giuridiche inerenti al giudizio presupposto e l'esecuzione del provvedimento, conclusivo dello stesso. Ciò, in virtù di un principio di «competenza» intesa in senso lato, per cui della valida formazione del provvedimento portato a esecuzione è (o può essere) investito unicamente il giudice cui è devoluto il gravame o l'impugnativa promossa avverso lo stesso.

Principio di «competenza» che, peraltro, si interseca anche con il diverso principio, pure ispirato ad esigenze di economia processuale, del deducibile (valevole) come dedotto.

Esigenze, tali ultime, meritevoli di tutela secondo la logica e i valori ispiratori dell'ordinamento giuridico multilivello quale deve considerarsi quello italiano in conseguenza dell'eterointegrazione da parte del livello di tutela comunitario, nonché delle sollecitazioni provenienti dalla CEDU.

È indubbio che l'attuazione, in via coattiva, del *decisum* e la tempestività della tutela siano due corollari logici indefettibili di quel diritto all'effettività della tutela giurisdizionale che rinviene il proprio fondamento oltre che nell'art. 24 Cost., anche negli articoli 6 e 13 CEDU e 47 CDFUE.

Peraltro, considerato l'attuale stadio dell'evoluzione interpretativa interna, trovando applicazione la regola del deducibile come dedotto, deve ritenersi che l'impossibilità di azionare vizi del titolo di formazione giudiziale valga non solo per quelli concretamente dedotti nel giudizio c.d. presupposto, ma anche per quelli che lo erano sulla base di un criterio di normalità statistica e di diligenza (di fatto, rimasto inosservato);

Nondimeno, in sede esecutiva, possono essere dedotti nuovi fatti giuridici, non esistenti prima della scadenza del termine per la proposizione dell'opposizione (o del gravame) e in grado di estinguere o modificare (in tutto o anche solo in parte) il rapporto in contestazione.

D'altronde, venendo alla fattispecie concreta, è evidente come la fissazione di un tetto massimo costituisca naturale prerogativa del G.e., in quanto giudice delle c.d. sopravvenienze fattuali e giuridiche. Infatti, solo il G.e. può apprezzare l'eventuale esorbitanza dell'importo raggiunto dalla misura rispetto agli interessi che la stessa è preordinata a tutelare, provvedendo a comparare gli stessi con quello antagonista a che la sfera giuridica dell'obbligato non sia esposta a un sacrificio sproporzionato.

Gli effetti patrimoniali della misura sono destinati a proiettarsi naturalmente nel futuro e le parti, in sede di cognizione, sono, spesso, sprovviste di idonei elementi valutativi da sottoporre all'attenzione del Giudice, investito della richiesta di *astreinte*.

Così il giudice investito della controversia non è, di norma, nelle condizioni di predeterminare l'entità massima, raggiungibile dalla misura. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'ipotesi in cui il giudice della cognizione, al fine di determinare la misura della stessa, voglia — compiendo un'operazione esegetica contrastata da chi, condivisibilmente, sostiene che l'*astreinte* non possa svolgere un ruolo di surrogazione dello strumento risarcitorio tradizionale e azionato nelle debite forme — commisurare la pretesa risarcitoria al danno cagionato o cagionabile dall'inadempiente. Non essendovi, al momento dell'irrogazione dell'*astreinte*, alcun accertamento del danno, diverrebbe impossibile ricorrere a tale criterio commisurativo.

Così, in generale, se il giudice della cognizione volesse ancorare la massima soglia raggiungibile dalla misura coercitiva in base alle specifiche modalità della condotta dell'obbligato, dovrebbe, tendenzialmente, fare riferimento

— sulla base di un giudizio, necessariamente, predittivo e prognostico — a circostanze future, non agevolmente governabili, con conseguente incertezza dei prescelti parametri del riferimento.

Vi è, peraltro, dottrina che assume, più radicalmente, che la misura coercitiva sarebbe una misura tipica del giudice dell'attuazione del comando (stragiudiziale o giudiziale) come denota anche la previsione di similare competenza in capo al giudice dell'ottemperanza, in sede amministrativa.

Peraltro, nel senso che la stessa debba avere necessariamente (e indefettibilmente) un termine massimo di durata depone il generale principio di temporaneità di ogni vincolo obbligatorio che costituisce corollario della tradizionale avversione dell'ordinamento per i vincoli perpetui.

- 4.7. Opponibilità dell'exceptio doli generalis (al di fuori dell'ambito contrattuale)
  - a. Rapporti fra abuso del diritto, da un lato, e buona fede e correttezza, dall'altra

Orbene, in disparte le superiori considerazioni, potrebbe ritenersi che, nella condotta del beneficiario dell'astreintes che decida di avvalersi di una clausola che sia divenuta manifestamente iniqua, siano ravvisabili gli estremi dell'abuso del diritto e, quindi, della condotta contraria a buona fede oggettiva e correttezza. Principi che conformano e innervano il nostro ordinamento, così come affermato dalla suprema Corte, con orientamento oramai costante.

Peraltro, buona fede e correttezza avrebbero, secondo la prevalente e preferibile ricostruzione teorica, un fondamento costituzionale.

Precisamente, il principio *de quo* — il quale, secondo la Relazione ministeriale al codice civile, «richiama nella sfera del creditore la considerazione dell'interesse del debitore e nella sfera del debitore il giusto riguardo all'interesse del creditore» — opera come un criterio di reciprocità e, una volta collocato nel quadro di valori introdotto dalla Carta Costituzionale, deve essere inteso come una specificazione degli «inderogabili doveri di solidarietà sociale» dettati dall'art. 2 Cost.

La sua rilevanza si esplica nell'imporre, a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio, il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge (Sez. L, sentenza n. 4057 del 16 febbraio 2021; Sez. 3, ordinanza n. 24691 del 5 novembre 2020; Cass. n. 12310/1999).

Essa si sostanzia in un generale obbligo di solidarietà che impone a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere tanto da specifici obblighi contrattuali, quanto dal generale dovere extracontrattuale del «neminem laedere», ma trova, tuttavia, un suo limite precipuo nell'impossibilità che il comportamento preteso dalle parti contrattuali (o, in genere, dai consociati, ove non legati da un rapporto negoziale) possa comportare un apprezzabile sacrificio a carico delle stesse (o degli stessi).

In altri termini, la buona fede oggettiva ha assunto valenza di fonte di obblighi ulteriori rispetto all'obbligo di prestazione riveniente dal contratto, che si pongono in posizione ancillare rispetto a quest'ultimo, assicurando la realizzazione dell'assetto di interessi prospettato dalle parti.

E ciò in virtù del combinato disposto degli articoli 1375 e 1175 del codice civile. che, dettati in materia contrattuale, si considerano espressione di un principio generale volto a conformare la condotta dei consociati anche al di fuori della sede contrattuale, tanto da considerare lo stesso quale una declinazione del più generale dovere del *neminem laedere*.

Sotto il profilo operativo, dunque, la buona fede — anche se, testualmente, riferita al momento esecutivo del contratto — integra gli obblighi derivanti dal contratto e, quindi, arricchisce il rapporto o, in alternativa, il divieto del *neminem laedere*, venendo ad assumere la funzione di regola obiettiva che concorre a individuare il comportamento dovuto, imponendo una condotta non prestabilita e ciò in dipendenza delle circostanze concrete di attuazione del rapporto o di quelle che connotano la singola vicenda in cui si consuma l'illecito aquiliano.

Dunque, la clausola generale di buona fede ha assunto nel dibattito giurisprudenziale un'importanza sempre crescente, evolvendosi da mero criterio per la valutazione delle condotte a vero e proprio strumento di integrazione degli obblighi nascenti dal contratto in capo alle parti, attraverso l'individuazione di ulteriori condotte a tenersi, ad opera delle stesse.

Peraltro, in relazione a tale principio, è frequente il riferimento all'istituto della Verwirkung (Cass. Sez. 3, sentenza n. 10549 del 3 giugno 2020; Cass. Sez. 3, sentenza n. 10182 del 4 maggio 2009; Cass. Sez. 3, sentenza n. 5240 del 15 marzo 2004).

Come noto, la Corte di cassazione ritiene, infatti, che l'abuso del diritto rappresenti uno dei criteri rivelatori della violazione del principio di buona fede oggettiva.

Intervenendo sul rapporto tra abuso del diritto e buona fede, ha affermato la configurabilità della figura dell'abuso del diritto in tutte le ipotesi in cui siano tenute condotte contrarie al principio di buona fede oggettiva e di correttezza.

Tale orientamento è stato sostenuto per la prima volta in una sentenza della suprema Corte degli anni Sessanta in cui la disposizione concernente la buona fede è stata considerata idonea a reprimere l'abuso del diritto soggettivo (Cass., 15 novembre 1960, n. 3040).

Le pronunce più recenti si muovono nello stesso solco: recentemente la Corte ha confermato che i principi di buona fede oggettiva e di divieto dell'abuso del diritto si integrano a vicenda: la buona fede rappresenta un canone generale cui riferire i comportamenti delle parti, anche di un rapporto privatistico (Cass. Civ., Sez. VI, 21 luglio 2020, n. 15436).

A dimostrazione della vitalità e delle potenzialità operative del principio *de quo*, la suprema Corte è giunta a valorizzare il principio di buona fede fino all'esplicita affermazione secondo cui anche il decorso di un «termine» legale (nella vicenda esaminata si trattava di quello del precetto) non determina necessariamente l'effetto sfavorevole previsto dalla legge, allorché «in concreto», accertate le «circostanze rilevanti nella singola fattispecie» vi sia un comportamento adempiente («pagamento in un termine ragionevole») della parte obbligata.

Da ultimo, ad essa viene riconosciuta una funzione disapplicativa della regola negoziale o, comunque, di paralisi della singola pretesa azionata da una delle parti del rapporto.

La conseguenza che, di norma, l'ordinamento riconnette alla sua violazione è quella dell'insorgere di un obbligo a contenuto risarcitorio, con le precisazioni che si vanno a svolgere.

b. Fondamento normativo del principio dell'abuso del diritto

Quanto al fondamento normativo del principio dell'abuso del diritto, come noto, nel nostro Codice non esiste una norma che sanzioni, in via generale, l'abuso del diritto. Ciò, per quanto si ancori lo stesso, in materia proprietaria e di rapporti di vicinato, al divieto di atti emulativi *ex* art. 833 del codice civile, quale ipotesi paradigmatica di deviazione dell'esercizio di un diritto dal suo scopo tipico, ovvero da quello cristallizzato dalla norma attributiva dello stesso.

Nondimeno, in via interpretativa, come già evidenziato, costituisce oramai dato acquisito quello per cui l'abuso è configurabile «quando il titolare di un diritto soggettivo, pur in assenza di divieti formali, lo eserciti con modalità non necessarie ed irrispettose del dovere di correttezza e buona fede, causando uno sproporzionato ed ingiustificato sacrificio della controparte contrattuale, ed al fine di conseguire risultati diversi ed ulteriori rispetto a quelli per i quali quei poteri o facoltà furono attribuiti» (Cass. III Civile, 18 settembre 2009, n. 20106).

Invero, il principio *de quo* ha conosciuto una positivizzazione, a livello sovranazionale ed, in particolare, comunitario, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 54 («Divieto dell'abuso del diritto»).

Peraltro, dopo l'entrata in vigore (nel 2009) del Trattato di Lisbona, esso ha il medesimo valore giuridico dei trattati comunitari e delle norme comunitarie direttamente applicabili, perché sufficientemente determinate nel loro contenuto precettivo, godendo della c.d. primazia sulle norme interne.

Ciò premesso, elementi costitutivi dell'abuso del diritto sono i seguenti: 1) la titolarità di un diritto soggettivo in capo ad un soggetto; 2) la possibilità che il concreto esercizio di quel diritto possa essere effettuato secondo una pluralità di modalità non rigidamente predeterminate; 3) la circostanza che tale esercizio concreto, anche se formalmente rispettoso della cornice attributiva di quel diritto, sia svolto secondo modalità censurabili rispetto ad un criterio di valutazione, giuridico od extragiuridico; 4) la circostanza che, a causa di una tale modalità di esercizio, si verifichi una sproporzione ingiustificata tra il beneficio del titolare del diritto ed il sacrifico cui è soggetta la controparte (v. expressim, Cass. n. 20106, 2009, cit.).

Per contro, come noto, la verifica giudiziale del carattere abusivo o meno della condotta prescinde dal dolo e dalla specifica intenzione di nuocere alla propria controparte contrattuale o, in genere, ad un terzo: elementi questi tipici degli atti emulativi, ma non delle fattispecie di abuso di potere contrattuale o di dipendenza economica.

Ricorrendo tali presupposti, ricorrendo una certa traiettoria argomentativa, sarebbe consentito al giudice di merito sindacare e dichiarare inefficaci gli atti compiuti in violazione del divieto di abuso del diritto (v., *expressim*, Cass. n. 20106, 2009, cit.).

La tutela riconosciuta al contraente che ha subito l'abuso del diritto è, infatti, l'exceptio doli generalis, che attribuisce al titolare la possibilità di opporsi ad un'altrui pretesa o eccezione, astrattamente fondata ma che, in realtà, costituisce espressione di uno scorretto esercizio di un diritto, volto al soddisfacimento di interessi non meritevoli di tutela per l'ordinamento giuridico.

Tale rimedio è fruibile in caso di condotte sleali anche se non fraudolente e rappresenta, pertanto, un rimedio di natura oggettiva, a tal fine essendo sufficiente la prova della mera conoscenza o della conoscibilità della contrarietà alla correttezza del comportamento posto in essere.

Orbene, declinando tali categorie con riferimento al caso di specie, considerando come abusiva la richiesta di una penale, anche dopo che la stessa, per il suo ammontare complessivo e perché comminata *sine die*, diventi contraria a

buona fede oggettiva, potrebbe ritenersi prefigurabile il ricorso all'exceptio doli generalis, con conseguente paralisi degli effetti (di preordinazione all'esecuzione) del precetto intimato.

In tal senso deporrebbe anche l'attuale e già menzionata tendenza interpretativa ad estendere l'ambito operativo della buona fede (oggettiva) al di fuori del suo alveo fisiologico, che è quello dei rapporti di natura negoziale, facendone, al contempo, un criterio integratore del più generale dovere del *neminem laedere*.

Ad essa viene riconosciuta, infatti, anche la vocazione a porsi quale parametro cui commisurare la liceità del comportamento di un soggetto nei confronti di un altro, al quale il primo non sia legato da un precedente vincolo negoziale. 5. Le criticità mosse alla soluzione favorevole e la non agevole sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Invero, questo Giudice remittente non ritiene che gli argomenti invocati, possano indurre, con sufficiente solidità, ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, sottoposta al vaglio dell'ecc. ma Corte. E ciò, in considerazione delle seguenti considerazioni:

1. l'univoco dato testuale dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, *illo tempore* applicabile alla fattispecie concreta, che prevedeva il potere d'irrogazione dell'*astreinte* solo in capo al giudice della cognizione e non anche a quello dell'esecuzione. Dunque, il legislatore del 2009, con il modulare l'originaria formulazione della norma, sembrava ribadire la netta cesura fra fase cognitoria e fase esecutiva, in parte ribadita anche dalla riforma Cartabia. Né, alla stregua delle suddette coordinate normative, il potere del G.e. di intervenire sulla misura «eterodata» poteva ritenersi insito nel sistema perché sarebbe stata necessaria un'espressa previsione a ciò legittimante.

Invero, per quanto estraneo al presente *thema decidendum*, la questione non pare essere stata risolta alla stregua del novello dato testuale della norma che sembra precludere un intervento del Giudice dell'esecuzione in materia di 614-*bis* del codice di procedura civile, al di fuori dell'ipotesi in cui il Giudice della cognizione nulla abbia stabilito al riguardo e, dunque, secondo una logica di evidente sussidiarietà o, comunque, di rigorosa alternatività.

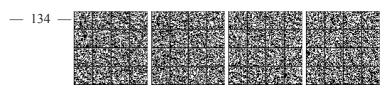
Infatti, come già evidenziato, la nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, come novellata dalla riforma Cartabia, consente di avanzare la domanda di misure coercitive anche nel giudizio di esecuzione solo se non richiesta nel precedente processo di cognizione.

Ciò, vuol dire che, in virtù del dato testuale della norma, la competenza del G.e. all'assunzione del provvedimento è subordinata non alla mancata concessione da parte del giudice della cognizione, ma alla sua mancata richiesta, al primo, da parte dell'interessato.

Dunque, anche a voler ritenere, come già prospettato, che la nuova formulazione dell'art. 614-bis si limiti a evocare poteri già insiti nel sistema, così come evolventisi, la stessa esprime la volontà di tenere separate le competenze in materia dei due giudici della cognizione e della esecuzione;

- 2. la non invocabilità della soluzione prescelta dalla giurisprudenza amministrativa in virtù dei penetranti poteri di cognizione che sono riconosciuti al Giudice dell'ottemperanza amministrativa, nella logica di un sindacato che è destinato a estrinsecarsi in relazione ad una realtà giuridica, non statica, ma dinamica, qual è l'esercizio del potere amministrativo, esercitabile negli spazi non coperti dal giudicato amministrativo. Sindacato, peraltro, naturalmente, destinato a confrontarsi con il fenomeno delle sopravvenienze in fatto e in diritto. Inoltre, al Giudice dell'ottemperanza, in virtù dell'oramai categoria del giudicato a formazione progressiva, è riconosciuto il potere non solo di attuare, ma anche di integrare e precisare il precetto giurisdizionale da portare a esecuzione proprio al fine di consentire l'adattamento della regola giudiziale alle suddette sopravvenienze (rilevanti solo se non successive alla notifica della sentenza alla parte interessata);
- 3. la tendenziale assolutezza del principio di separazione fra il momento dell'accertamento e quello dell'esecuzione, rispondente ad un principio di ordine pubblico processuale, derogabile solo per effetto di una specifica previsione normativa o per effetto della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, come in materia di clausole abusive:
- 4. l'inidoneità del rimedio della revoca o modifica del provvedimento cautelare di cui all'art. 669-decies del codice di procedura civile a far fronte al problema in esame. E ciò in quanto la sopravvenuta esorbitanza della penale non potrebbe essere configurabile, per la sua configurazione ontologica, quale modifica delle circostanze iniziali.

Trattasi, infatti, a bene vedere, non di un mutamento del quadro fattuale che ha presieduto all'emanazione del provvedimento e che, dunque, ha costituto parte integrante della base cognitoria, assunta a fondamento del provvedimento, ma di una aspetto diverso, ovvero di una sopravvenienza di natura fattuale per così dire «estrinseca», perché non inerente al fatto storico che ha mosso alla propria determinazione il giudice cautelare, bensì alle conseguenze che l'ordinamento, per il tramite della statuizione giudiziale, ricollega al fatto ed, in particolare, alla modulazione quantitativa della misura irrogata, in conseguenza dell'accertamento fattuale compiuto.



Sotto altro aspetto, trattasi di un profilo — quella della entità massima richiedibile e irrogabile — che si correla alla durata temporale della misura; aspetto tal ultimo che era suscettibile di essere ponderato già nel momento genetico, di emissione del provvedimento e che, dunque, esula dal concetto di modifica del quadro fattuale.

In tal senso, è richiamabile anche Tribunale Verona, 4 agosto 2001, secondo cui «il semplice decorso del tempo, in quanto elemento già valutabile da parte del giudice che ha emesso il provvedimento cautelare o eventualmente del giudice del reclamo, i quali possono limitare nel tempo la durata di un'inibitoria, non costituisce di per se mutamento nelle circostanze che legittimi il ricorso per revoca o modifica *ex* art. 669-*decies* del codice di procedura civile»;

5. la difficoltà di applicare il principio di buona fede oggettiva al di fuori dell'esecuzione di un contratto o di un negozio e, quindi, dell'ambio negoziale. D'altronde, l'art. 1374 del codice civile che disciplina le fonti di integrazione del contratto, menzionando la legge, gli usi normativi e l'equità, quali possibili fonti del regolamento contrattuale, è una norma che inerisce alla materia del contratto.

Così gli articoli 1375 del codice civile e 1175 del codice civile concorrono alla disciplina dello «statuto normativo contrattuale» e non sarebbero applicabili al di fuori del suo alveo genetico.

Inoltre, l'effetto tipico dell'*exceptio doli* è quello di paralisi della pretesa azionata che viene per così dire «sterilizzata» e, anche ad ipotizzare che la buona fede oggettiva possa rilevare quale fonte di responsabilità aquiliana, appare arduo riconoscere alla stessa un ruolo diverso da quello risarcitorio e, in particolare, di carattere invalidatorio.

Nel caso di specie, a venire in rilievo è, invece, la richiesta di dare attuazione ad un provvedimento giurisdizionale di cui la parte istante è beneficiaria;

6. la non qualificabilità dell'eccessiva esosità della penale quale fatto sopravvenuto che sarebbe idoneo a superare la tradizionale preclusione alla cognizione del Giudice dell'esecuzione di circostanze dedotte (o, semplicemente, deducibili) davanti al Giudice della cognizione.

A ben vedere, si obietta, lo squilibrio dell'ammontare complessivo della penale maturata rispetto all'interesse debitorio da tutelare, non costituirebbe una circostanza fattuale idonea a stravolgere il quadro fattuale posto a fondamento del provvedimento. Ciò, anche per la sua intrinseca componente valutativa che ne impedirebbe l'ascrizione al novero dei fatti in senso stretto;

5. la non estendibilità del principio equitativo al di là delle ipotesi in cui lo stesso è espressamente richiamato, non potendosi, peraltro, prescindere dall'esistenza di un'espressa previsione di legge che ne legittimi il ricorso.

Dunque, ritiene sommessamente questo Giudice che non sia agevolmente sperimentabile la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Da ciò la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale nei termini che si vanno a precisare.

- 6. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità ex art. 3 Cost.
  - 6.1. Il divieto di vincoli perpetui quale declinazione dei principi de quibus

Invero, la mancata previsione dell'apponibilità, anche d'ufficio, di un tetto massimo, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza — declinazione del correlato principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost. —, così come con il principio di proporzionalità delle sanzioni, quali — secondo una certa opzione ricostruttiva — dovrebbero ritenersi anche le misure coercitive indirette.

D'altronde, deve ritenersi irragionevole e sproporzionato qualunque vincolo — quale parrebbe essere quello di specie — con caratteristiche di perpetuità.

Una tale tipologia di vincolo — per le ragioni che si va ad esplicitare e che si differenziano a seconda dei valori di riferimento — parrebbe porsi in contrasto anche con il principio di libertà negoziale di cui è, unanimemente, riconosciuto l'ancoraggio costituzionale all'art. 42, comma 2, Cost.; nonché con la tutela che l'ordinamento, a vari livelli, riconosce al diritto dominicale. È evidente, infatti, come una penale eccessiva vada potenzialmente ad incidere anche sulla sfera patrimoniale dell'obbligato, venendo lo stesso esposto al pericolo di un'esecuzione mobiliare o immobiliare.

L'inammissibilità dei vincoli perpetui — in particolare quelli che limitano il diritto di proprietà ma anche la sfera patrimoniale o negoziale delle parti — risponde ad un principio consolidato nell'ordinamento italiano, basato sulla necessità di evitare restrizioni eccessive e indefinite nel tempo alle facoltà di godimento e disposizione dei beni, così come della sfera personale dei soggetti dell'ordinamento.

Più in generale, questo principio emerge da diverse norme ma anche dal panorama interpretativo, essendo molteplici le pronunce che pervengono a dichiarare l'invalidità di clausole negoziali che siano preordinate a creare vincoli di durata illimitata, specialmente se inerenti a beni immobili.

Ne è evidente la motivazione giuridica.

Il diritto di proprietà, sancito, come noto, dall'articolo 42 della Costituzione — quale valore di rango anche sovranazionale — implica la conservazione della possibilità per il proprietario di disporre liberamente del bene, godendone e alienandolo. Vincoli di carattere perpetuo tendono a limitare eccessivamente questa libertà, svuotando il diritto del suo contenuto effettivo e venendosi a configurare, in alcuni casi, come una sorta di «espropriazione senza indennizzo».

Inoltre, da un punto vista sociale, vincoli perpetui impediscono l'adattamento a nuove situazioni, generando rigidità e ostacolando il progresso economico e sociale.

Dunque, il nostro ordinamento giuridico, pur riconoscendo la possibilità di costituire vincoli, li subordina alla temporaneità, evitando così situazioni di stallo e di perpetua compressione dei diritti individuali.

Costituiscono esempi paradigmatici di tale principio:

- *a)* le servitù irregolari. Sebbene sia possibile costituire servitù a favore di persone (servitù irregolari), il vincolo non può essere perpetuo, ma deve essere temporaneo o legato alla durata della vita del beneficiario;
- b) i vincoli urbanistici. Anche in materia urbanistica, i vincoli imposti su immobili, sebbene necessari per la pianificazione del territorio, devono avere una durata limitata nel tempo e non possono essere perpetui.
  - c) convenzioni e contratti:

Le clausole che prevedono vincoli perpetui in contratti o convenzioni, come ad esempio accordi di cessione di immobili connotati dall'impressione agli stessi di vincoli di destinazione, sono considerate nulle. Anche in via interpretativa, sono frequenti i riferimenti al principio in esame (*Cfr.* Corte appello Milano, n. 366, del 1° febbraio 2012).

Come evidenziato dalla difesa dell'opponente, lo stesso ha origini autorevoli e datate anche a livello interpretativo.

Chiamata a pronunciarsi sulla questione relativa all'onere testamentario di consentire in perpetuo l'utilizzo di un immobile da parte della locale parrocchia, la S.C.(20) (estensore Torrente) stabilì che la disposizione controversa, «se configurata come un'obbligazione personale a carattere perpetuo», doveva ritenersi «nulla, anche se si parli di obbligazione reale (...), in quanto disintegra in perpetuo il diritto di proprietà dal suo contenuto economico». Essa fu invece «salvata» mediante la qualificazione di essa, non già come una *obligatio propter rem*, che non si sottrae, in quanto rapporto obbligatorio vero e proprio, alla regola della temporaneità, bensì, accogliendo la soluzione prospettata da autorevole dottrine (F. Salvi, Perpetuità di un diritto di godimento?, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1949, 192 ss. in particolare p. 201 ss.) come «attributiva di un diritto d'uso, naturalmente limitato al tempo massimo stabilito dalla legge».

In materia d'inammissibilità di un vincolo obbligatorio perpetuo, è ritornata la Corte di cassazione affermando: «Nel nostro sistema positivo è inammissibile un vincolo obbligatorio, destinato a durare all'infinito, senza che sia possibile al debitore o ai suoi successori la possibilità di liberarsene» (Cass. Sez. II, 30 luglio 1984, n. 4530. Sulla stessa scia si è posta sempre la giurisprudenza di legittimità allorché più di recente (Cass., 20 settembre 1995, n. 9975) ha affermato la nullità dei contratti atipici istitutivi di obbligazioni destinate a durare indefinitamente nel tempo, in quanto non meritevoli di tutela ai sensi dell'ordinamento giuridico.

Peraltro, nel caso di specie, il sequestro giudiziario con finalità probatorie aveva esaurito il suo compito, in quanto nel giudizio di merito si era già proceduto al conferimento dell'incarico peritale sulla base della documentazione per come rinvenuta e consegnata.

Detto principio è stato di recente ribadito da Corte appello Bari Sez. I, 7 luglio 2022, n. 1148 secondo cui: «Nel nostro ordinamento, vige il principio della generale inammissibilità delle obbligazioni perpetue, il quale non consente ai soggetti la possibilità di vincolarsi *ad vitam*, giustificandosi, per converso, la perpetuità del diritto soltanto dove non si ponga un problema di soggetti vincolati a tempo indeterminato, come nella fattispecie del diritto di proprietà».

In sintesi, l'inammissibilità dei vincoli perpetui è un principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico che mira a garantire la libertà e la flessibilità nella gestione dei beni, evitando restrizioni eccessive e dannose per il singolo e per la società nel suo complesso.

È evidente come lo stesso rinvenga il proprio fondamento costituzionale nel principio di ragionevolezza, ma, al contempo, nei principi di tutela della proprietà e di libertà dell'iniziativa economica *ex* art. 41 Cost., comma 2, di cui la libertà negoziale costituisce logico corollario.

<sup>(20)</sup> Così Cass., 20 aprile 1950, n. 1056, in Giur. it., 1950, I, 1, 642 ss., e in Foro it., 1950, I, 529 ss..: L'inammissibilità di tale rapporto è tradizionalmente fatta discendere dall'esigenza, immanente nell'ordinamento, di «impedire la dissociazione in perpetuo della proprietà dal suo contenuto economico» l'utilità economica del diritto di proprietà, che la legge vuole «pieno ed esclusivo» (art. 832 cod. civ.), rappresenta la ragione stessa della sua tutela giuridica, sicché l'ordinamento non potrebbe, riconoscendo un vincolo perpetuo tale da comprimere quella utilità, privare di oggetto la relativa tutela, conservandola a uno stadio puramente formale e avallando una dissociazione strutturale e non meramente contingente tra il diritto e il relativo contenuto economico (così anche Cass., 30.7.1984, n. 4530, sez. III). Per usare le parole di Andrea Torrente, estensore di questa notissima sentenza che rappresenta il leading case nella materia in esame, «[n]on si sa perché l'ordinamento giuridico dovrebbe riconoscere questo esangue diritto costretto ad alimentarsi nei secoli soltanto della sua vacuità» (Cass., 20 aprile 1950, n. 1056, cit.).

Nel caso dell'*astreintes*, a venire in rilievo sembrerebbe essere, in particolare, tale primo profilo. Ciò, specie per la già evidenziata potenziale attitudine della stessa a incidere sulla sfera dominicale del debitore inadempiente, nella prospettiva tanto di un'esecuzione mobiliare, quanto di un'esecuzione immobiliare.

6.2. Ricostruzione dei principi alla luce della giurisprudenza costituzionale

# 6.2.1. Il principio di ragionevolezza

Tornando ai principi di cui all'art. 3 Cost. cui sopra, sotto il profilo del rispetto del primo di essi, proprio di recente, autorevole dottrina ha affermato che «l'attuale controllo di costituzionalità è totalmente pervaso dal metodo della ragionevolezza: è un controllo di ragionevolezza»(21).

D'altronde, a fronte dell'indubbio dinamismo interpretativo indotto dal principio *de quo*, è innegabile l'indispensabilità di tale categoria e la sua correlazione con quello di proporzionalità: ragionevole è qualunque opzione esegetica sia idonea a realizzare un equo contemperamento degli interessi in gioco, imponendone un sacrificio non sproporzionato. E, nel caso di specie, gli stessi coincidono, da un lato, con l'esigenza del debitore di non subire esecuzioni sproporzionate rispetto alla consistenza quantitativa della pretesa creditoria azionata; dall'altro, con l'interesse del creditore a conservare lo strumento processuale, astrattamente preordinato alla sua attuazione coattiva(22).

In ciò è evidente la stretta connessione tra ragionevolezza e equità cui, senza dubbio, nell'attuale assetto ordinamentale e interpretativo, devono riconoscersi spazi operativi ben più ampi di quelli consegnati dalla tradizione giuridica che vedeva l'equità confinata alle ipotesi in cui il legislatore avesse consentito espressamente il ricorso ad essa (c.d. equità secundum legem).

Ragionevolezza e equità sono clausole generali che consentono all'ordinamento — unitamente ai principi personalistico e solidaristico ex art. 2 Cost. — di adattarsi alla molteplicità e novità delle istanze di tutela, provenienti dal corpo sociale così come dal tessuto costituzionale, smussando il rigore del diritto positivo e assicurandone la tenuta costituzionale. Oppure, più semplicemente, possono risultare idonei ad assicurare un equilibrato bilanciamento fra valori confliggenti, individuando, di volta in volta, modalità di composizione adeguate alla fattispecie di cui si imponga la definizione giudiziale.

Invero, la ricerca di un contemperamento — equo e, dunque, ragionevole — degli interessi in gioco, con conseguente valorizzazione delle caratteristiche delle singole fattispecie (astratte) poste all'attenzione del Giudice delle leggi, è a fondamento di molteplici recenti sentenze delle Corte adita.

Così, in Corte cost. n. 88 del 2023, in cui veniva in rilievo un reato di lieve entità commesso da un immigrato che avrebbe comportato l'esclusione del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, la Corte ha valorizzato l'argomento fondato sulla non opportunità di sradicare lo straniero dal luogo in cui ha costruito significativi rapporti sociali, lavorativi e familiari.

L'applicazione, secondo criteri di automaticità, della previsione normativa, sindacata in punto di costituzionalità, avrebbe originato un esito, oggettivamente, iniquo.

Da ciò la necessità di considerare gli elementi, connotativi della specifica situazione di fatto, tra i quali il tempo trascorso dalla commissione del reato, il percorso rieducativo compiuto dal suo autore, il suo radicamento nel tessuto sociale.

Ispirata a evidenti esigenze equitative è anche la soluzione fatta propria da Corte cost. n. 177 del 2023, in cui l'ill. ma Corte adita è pervenuta ad escludere che sia ammissibile la consegna in esecuzione di un mandato di arresto europeo di una persona, quando questa versi in gravi condizioni di salute. Seguendo una concorrente traiettoria argomentativa e richiamando la giurisprudenza sovranazionale, ha evidenziato come l'esecuzione suddetta originerebbe in un trattamento disumano e degradante, come tale vietato dall'art. 4 della Carta dei diritti dell'Unione.

Dello stesso tenore è anche la n. 178 del 2023, secondo cui l'art. 18-bis, comma I, lettera c), legge n. 69 del 2005 deve considerarsi illegittimo «nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la Corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia».

<sup>(21)</sup> Invero, vi è stato chi, stigmatizzando il ricorso a tale parametro, ha affermato che «la giurisprudenza sulla ragionevolezza appare ormai del tutto ingovernabile, in quanto si è negli anni trasformata in una sorta di valutazione circa la ingiustizia della legge o che trattasi di una nozione "inafferrabile nel suo contenuto"».

<sup>(22)</sup> Il principio di ragionevolezza è, peraltro, ispiratore costante dell'attività esegetica come in materia probatoria come dimostra l'approdo delle Sezioni Unite, n. 13533 del 2001, in materia di prova dell'inadempimento, nella responsabilità contrattuale, e che rinviene il proprio fulcro nel criterio, chiaramente ispirato al principio di ragionevolezza, della vicinanza alla fonte della prova come criterio di distribuzione e selezione dell'onere della prova in relazione alle parti del rapporto contrattuale.

È richiamabile anche Corte cost. n. 86 del 2024, in materia di rapina impropria, aggravata dalla pluralità degli autori, concernente beni di esiguo valore economico, ha giudicato irragionevole il minimo edittale di «notevole asprezza» previsto per la fattispecie *de qua*.

E ciò non perché lo stesso sia considerato in sé e per sé, bensì in relazione al frutto del reato suddetto.

Il Giudice delle leggi invoca il concetto di «valvola di sicurezza», che sarebbe costituzionalmente imposta al fine di consentire al giudice *a quo*, che se ne duole, di poter far luogo all'applicazione di un trattamento punitivo congruo e, dunque, equo, in rapporto alla specificità del caso di specie. Ciò, specie, in virtù dei principi di «individualizzazione» e, quindi, necessaria personalizzazione della pena e della finalità rieducativa di quest'ultima.

Al giudice *de quo* deve essere consentito di poter riconoscere giuridico rilievo a circostanze di fatto aventi natura oggettiva, come le modalità di commissione del reato, l'età e le condizioni psico-fisiche della vittima, la reiterazione della condotta criminosa, l'entità del danno, e via dicendo.

Medesima *ratio* ispirativa parrebbe essere quella della Corte cost. n. 91 del 2024, intervenuta in relazione alla produzione di materiale pedopornografico, laddove parimenti la censura investiva la mancata previsione dell'attenuante per i fatti criminosi di lieve entità.

Con la sentenza n. 122 del 2014, poi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del disposto di cui all'art. 2-quinquies, comma 1, lettera a), decreto-legge n. 151 del 2008, che negava i benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata, se parenti o affini entro il quarto grado di soggetti nei cui riguardi sia in corso un procedimento per l'applicazione ovvero sia applicata una misura di prevenzione, di cui alla legge n. 575 del 1965 e successive modifiche, ovvero di soggetti nei cui confronti sia in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. La Corte ha dichiarato l'irragionevolezza della norma de qua, che penalizza, irragionevolmente, proprio le persone maggiormente meritevoli che, pur legate da vincoli di parentela o affinità a soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, ne abbiano preso le distanze.

Nondimeno, chi richieda elargizioni o assegni vitalizi, deve fornire la prova della estraneità all'organizzazione criminale, così come di tenere «una condotta di vita antitetica al codice di comportamento delle organizzazioni malavitose».

Dunque, evocando, ancora una volta, la necessità di un accertamento *case by case*, il giudice è chiamato ad «una penetrante verifica» della sussistenza delle condizioni previste dalla legge e dell'adempimento del «rigoroso onere probatorio imposto al beneficiario».

Anche al di fuori della materia penale, peraltro, risultano essere non poche le ipotesi nelle quali la Corte ha posto a fondamento l'equità, come esigenza di un ragionevole contemperamento degli interessi in gioco e, dunque, indirettamente, il principio di ragionevolezza. A titolo esemplificativo, si v. la sent. n. 183 del 2023, in materia di regime applicabile ai minori dati in adozione e ai loro rapporti con la famiglia di origine.

L'ill.ma Corte adita ha voluto distinguere fra legami, di natura legale formale, con la famiglia suddetta, recisi per effetto dell'adozione, e i legami affettivi che, invece, possono e devono essere preservati ogniqualvolta ciò sia consigliato dal preminente interesse del minore. Da ciò, l'enucleazione del diritto secondo cui l'identità del minore non risulta «compatibile con modelli rigidamente astratti e con presunzioni assolute, del tutto insensibili alla complessità delle situazioni personali».

### 6.2.2. Il principio di proporzionalità

Così non può sottacersi come, nel contesto decisorio del giudice delle leggi, abbia assunto un'importanza primaria anche il principio di proporzionalità.

Concepito in origine nell'alveo del diritto amministrativo prussiano, successivamente estesosi in altri ambiti del diritto tedesco, ha fatto ingresso, da ultimo, nel giudizio di legittimità costituzionale in materia di diritti fondamentali, ponendosi quale strumento fondamentale del giudizio di bilanciamento.

Per esigenze di economia espositiva, deve precisarsi che il giudizio di proporzionalità, in sede di sindacato di legittimità, si articola in quattro diversi momenti:

quello di «legittimità», volto ad accertare che la norma sindacata sia conforme all'impianto costituzionale;

il secondo traducentisi in una valutazione *sub specie* del profilo dell'efficienza, ovvero della relazione (quantitativa e qualitativa) tra mezzi-fini, così da verificare che sia stata garantita una «connessione razionale» tra i mezzi cui sia ricorso il legislatore e gli obiettivi perseguiti;

l'accertamento della «necessità» della scelta legislativa, ovvero della sua imprescindibilità e (eventualmente) non differibilità:

la quarta fase è quella della «proporzionalità in senso stretto» preordinato a verificare che l'obiettivo avuto di mira sia stato perseguito, recando il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti;



Come acutamente sottolineato, tal ultima momento è quello più complesso, esigendo che «il giudice spalanchi lo sguardo delle sue valutazioni, fino a proiettarsi sull'impatto effettivo della legislazione sottoposta al suo esame: ciò richiede una conoscenza del dato di esperienza reale che la legge disciplina, che supera di gran lunga il dato giuridico positivo, strettamente inteso». È «in questa dimensione esperienziale» che il giudice è chiamato a ciò in cui si sostanzia ogni operazione esegetica ovvero una valutazione comparativa degli interessi in gioco, spesso, di segno contrastante e, dunque, conflittuali.

Questa nozione di proporzionalità di origine tedesca, in cui è evidente la genesi del pensiero di Robert Alexy, risulta di particolare diffusione sulla scena internazionale.

Orbene, il principio di proporzionalità è spesso evocato dal Giudice delle leggi, insieme al principio di ragionevolezza o, qualche volta, quale concetto sovrapponibile a questo secondo; non essendo infrequente l'affermazione per cui il principio di proporzionalità «rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza»<sup>11</sup>.

Come acutamente evidenziato dalla dottrina costituzionalista, accade spesso che la Corte «effettui una valutazione di congruenza e adeguatezza del mezzo rispetto al fine<sup>12</sup>; così come da tempo è entrato nei giudizi della Corte costituzionale il bilanciamento dei valori, che molto si avvicina alla fase della "proporzionalità in senso stretto", specie nei casi che riguardano i diritti fondamentali<sup>13</sup>».

Una delle ipotesi che appare maggiormente idonea a richiamare quella complessità diacronica che il test di proporzionalità assume al di fuori del contesto italiano, è rappresentata dalla sentenza in materia mandato di arresto europeo, in cui il Giudice delle leggi Corte ha affermato che: «Il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità consente sì di differenziare la situazione del cittadino di uno Stato membro dell'Unione rispetto a quella del cittadino di un altro Stato membro, ma la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito [...]»<sup>14</sup>.

Il principio di proporzionalità, al pari di quello di ragionevolezza ed equità, costituiscono oramai *ratio* decidendi del giudice ordinario di merito e di legittimità, conformandone costantemente l'attività esegetica. Ciò, ovviamente, nell'amministrazione di quegli spazi di discrezionalità che gli sono lasciati dal dettato normativo.

Così costituisce parametro frequente ai fini del vaglio di costituzionalità delle leggi ordinarie, rimesse all'attenzione del Giudice delle leggi.

6.2.3. La peculiarità della disciplina del caso di specie

Orbene, venendo al caso di specie, con riguardo alla ragionevolezza della disciplina *de qua*, la dottrina ha stigmatizzato la mancata regolamentazione di un momento processuale, specificatamente, deputato alla liquidazione della penalità.

In ciò, non esiste contiguità con il modello francese che, invece, si fonda sul riconoscimento della facoltà per le parti di rivolgersi al giudice dell'esecuzione.

Ne consegue che la sua liquidazione, seppur indirettamente, è stata, irragionevolmente, affidata allo stesso creditore su cui incombe l'onere di specificare l'importo maturato nell'atto di precetto, con conseguente alimentazione del contenzioso in sede di opposizione all'esecuzione.

Invero, in via interpretativa, vi è anche chi ritiene di sovvenire a tale carenza dell'apparato rimediale, prefigurato dal legislatore, riconoscendo al creditore la facoltà e, al contempo, l'onere di adire il giudice del c.d. giudizio presupposto per conseguire una liquidazione *ex post* dell'ammontare dovuto, con conseguente aggravamento dell'*iter* procedurale necessario per conseguire l'agognata tutela.

Ciò, nel (discutibile) presupposto teorico che difetti quel requisito di necessaria liquidità, prescritto ai fini della validità di ogni titolo provvisto di efficacia esecutiva; efficacia che, però — come evidenziato da autorevole dottrina —, l'art. 614-bis del codice di procedura civile riconosce, espressamente, alla misura de qua fin dal suo momento genetico.

Per contro, al giudice dell'esecuzione non è stato riconosciuto un ruolo «più consono alla sua natura, ovvero quello di liquidare l'importo della somma dovuta quando l'inottemperanza al provvedimento di condanna si è già manifestato, sì da tarare la penalità alla luce del concreto evolversi dei rapporti».

Dunque, attualmente, l'art. 614-bis del codice di procedura civile non prefigura una fase liquidatoria del provvedimento emesso dal giudice della cognizione insieme alla condanna.

Evidenzia, invece, la difesa dell'opponente come «il giudizio d'efficacia dell'*astreinte* deve essere un giudizio razionale da parte del giudice, dovendo verificare se sussiste in concreto un nesso tra l'impiego della misura e il raggiungimento del fine, contestualizzando nella realtà patrimoniale del debitore, che ovviamente muta caso per caso, la misura coercitiva da adottarsi, verificando il nesso fra mezzo e scopo, rendendola così un mero giudizio di efficacia». Nondimeno, non consentendo la norma l'apposizione di un limite temporale o quantitativo massimo, la misura risulta «applicabile *sine die*», dando luogo ad «una obbligazione a carattere sanzionatorio sproporzionata rispetto all'originaria obbligazione inadempiuta».

Inoltre, se è vero che le Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cassazione civile sez. un., 5 luglio 2017, n. 16601(23) hanno riconosciuto la polifunzionalità della responsabilità civile, alla quale sono interne anche finalità sanzionatorie e deterrenti; nondimeno, la pronuncia ha indicato, quali condizioni di delibabilità delle pronunce di condanna ai *punitive damages*, oltre alla necessità che esse siano emesse «sulla scorta di basi normative adeguate, che rispondano ai principi di tipicità e prevedibilità» (Cass. Sez. Un. civ., 5 luglio 2017, n. 16601) anche il rispetto del principio di proporzionalità (espresso dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Ora, se nella ricostruzione della Corte la proporzionalità è riferita al rapporto «tra risarcimento riparatorio-compensativo e risarcimento punitivo e tra quest'ultimo e la condotta censurata» (Sez. Un. civ., 5 luglio 2017, n. 16601), il principio in esame sembra più in generale esprimere l'esigenza che non si attribuisca al danneggiato «un rimedio risarcitorio che non gli compete perché del tutto privo di connessioni significative con la sua sfera giuridica sia sostanziale che processuale».

## 6.2.4. I profili evidenziati dalla difesa dell'opponente, rappresentata dal prof. V. Farina

Secondo la difesa dell'opponente, alla luce delle considerazioni, che precedono, e avuto riguardo all'attuale stato della normativa che riconosce al G.E. solo la possibilità, ove non sia «stata richiesta nel processo di cognizione, ovvero il titolo esecutivo» sia «diverso da un provvedimento di condanna» «la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento» sia «determinata dal giudice dell'esecuzione, su ricorso dell'avente diritto, dopo la notificazione del precetto», sembrerebbe ricorrere la violazione sia del principio di proporzionalità che di ragionevolezza. Come, condivisibilmente, evidenziato dalla difesa dell'opponente, «la proporzionalità evoca, sul versante dello scrutinio di costituzionalità, una correlazione del mezzo rispetto al fine, nel senso che, tra strumento normativo regolatore, e realizzazione del fine che con esso si intende perseguire, l'opera di "bilanciamento" deve condurre ad un "equilibrato" componimento dei sacrifici».

La Corte «ha affermato che l'automatismo della sanzione, ricorrente nel caso di specie nella sua staticità e perduranza, "offende quel principio di proporzione che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza e che postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto (sentenza n. 297/1993 (Granata)».

Dunque, evidenzia parte opponente, come «il principio di proporzionalità sembr(i) idoneo, di concerto con il canone di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3 Cost., a limitare la facoltà del legislatore ordinario di prevedere spostamenti patrimoniali ingiustificati o, comunque, sproporzionati».

Sotto questo aspetto, un risarcimento punitivo o una sanzione — a seconda della ricostruzione che se ne voglia accogliere — che si protraggano «sine die per come confezionat(i) dal legislatore, (paiono) non rispettos(i) di tali parametri e, quindi, non alien(i) ad una censura di incostituzionalità».

D'altronde, adottando una prospettiva risarcitoria, «la Consulta ... ha a più riprese dichiarato l'incostituzionalità di norme che, ponendo un massimale alla responsabilità di determinati soggetti, ammettevano la possibilità di un ristoro inferiore al danno e dunque sottocompensativo. Ad opinione della Corte, infatti, tale limitazione non assicurava né l'equo contemperamento degli interessi in gioco né il razionale perseguimento degli obiettivi pur insindacabilmente prefissati dal legislatore, ponendosi così in contrasto con il principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3 Cost. (Corte cost., 6 maggio 1985, n. 132, in Foro it., 1985, I, 1585; Corte cost., 22 novembre 1991, n. 420, ivi, 1992, I, 642)».

Di recente, in tal senso, è richiamabile Corte costituzionale, che con la sentenza n. 118/2025, ha dichiarato incostituzionale il limite massimo di sei mensilità previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2015 per i lavoratori dipendenti delle piccole imprese, c.d. sotto soglia, ossia quelle che occupano fino a 15 dipendenti per ogni sede o unità produttiva o Comune, e comunque non più di 60 dipendenti in totale.

Secondo la Corte, tale limite fisso e invalicabile di sei mensilità di retribuzione che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al dipendente ove il licenziamento sia riconosciuto illegittimo è incostituzionale perché:

preclude al giudice di commisurare il rimedio risarcitorio alla gravità del caso concreto;

ha l'effetto di rendere l'indennità risarcitoria inadeguata e non congrua in rapporto al danno che il lavoratore potrebbe aver realmente subito;

dato l'importo basso, neutralizza la funzione deterrente della sanzione nei confronti del datore di lavoro.

Sottolinea, sempre, l'opponente come, «almeno in linea teorica, quindi, ben potrebbe la Corte estendere il proprio vaglio anche alle norme che, specularmente, prevedono dei risarcimenti ultracompensativi. I parametri applicabili in punto di proporzionalità (e ragionevolezza), infatti, sono esattamente i medesimi».

Inoltre, sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, «il ricorso a risarcimenti ultracompensativi per il perseguimento di finalità regolatorie generali determina il riconoscimento, a beneficio del danneggiato, di un rimedio totalmente privo di relazione con le modalità con cui la sua sfera giuridica è stata intaccata».

<sup>(23) «</sup>Nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile.»



Tale evenienza si è concretizzata nel caso di specie, «ove il danneggiato della mancata estensione della prova rischia di conseguire con l'astreinte, di più di quello che potrà (eventualmente) conseguire ove la domanda risarcitoria venisse accolta».

Ciò, «non sembra ammissibile nel nostro ordinamento, nel quale la responsabilità civile, anche alla luce dei principi costituzionali, appare improntata, più che al perseguimento dell'efficienza di sistema, alla tutela dei diritti secondo logiche di giustizia». Sottolinea ancora la difesa dell'opponente, come «i risarcimenti sanzionatori siffatti assegnano ai danneggiati che agiscono in giudizio un premio per essersi fatti carico di una esigenza sociale di dissuasione, delegando una funzione pubblica a un soggetto privato, che diviene una sorta di cacciatore di taglie, come puntualmente rilevato dalla dottrina.

Tale aspetto «non è sfuggito alla Corte di cassazione della Francia (luogo di nascita dell'istituto). Una recente pronuncia [Cass. 2° civ., 20 janv. 2022, n. 19- 23721 in https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id.] ha invocato sul punto l'applicazione in materia della CEDU e del suo protocollo n. 1, in quanto l'astreinte impone, nella fase della sua liquidazione, una condanna pecuniaria al debitore dell'obbligazione, che è dunque suscettibile di incidere su un interesse sostanziale di quest'ultimo, nonostante non esista alcuna normativa che pregiudichi il diritto degli Stati di emanare le leggi che ritengano necessarie per assicurare il pagamento di imposte, contributi o sanzioni. Pertanto, il Giudice di legittimità Francese, con la pronuncia del 2022, ha affermato che, se è pur vero che l'astreinte non costituisce di per sé una misura contraria ai requisiti del protocollo n. 1 della CEDU in quanto prevista dalla legge e tende, nell'obiettivo di una buona amministrazione della giustizia, a garantire l'effettiva esecuzione delle decisioni giudiziarie entro un tempo ragionevole, si impone al giudice chiamato a liquidare la misura, in caso di inadempimento totale o parziale dell'obbligazione, di tenere conto delle difficoltà incontrate dal debitore nell'adempimento e della sua volontà di rispettare l'ingiunzione. In definitiva, il giudice che decide sulla liquidazione di un'astreinte deve valutare la proporzionalità della violazione dei diritti patrimoniali del debitore alla luce dello scopo legittimo che il creditore persegue».

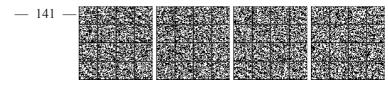
Tornando al vaglio alla stregua del principio di ragionevolezza, evidenzia ancora la difesa dell'opponente, come «nota è la riconduzione del principio di ragionevolezza nell'ambito di quello di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione. Ha affermato La Corte costituzionale (sentenza n. 89 del 1996): "Il giudizio di eguaglianza, ......, è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa "ragione" della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza>>enti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall'analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di "causa" o "ragione" della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla "irragionevole" e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe».

Il sindacato *de quo* sembra riflettersi anche sul piano funzionale della norma, chiamando l'interprete ad una operazione di «ermeneusi teleologica» non facile, soprattutto in presenza di prassi legislative nelle quali abbondano «norme intruse», norme sintatticamente ambigue, norme pletoriche o, addirittura, norme contraddittorie. Ciò premesso, «l'attribuzione patrimoniale, infatti, appare giustificata quando la sanzione è funzionale a garantire l'interesse del soggetto a cui spetta il provento della stessa. E l'esistenza di questo rapporto tra interesse e rimedio che assicura la proporzionalità (e, dunque, la ragionevolezza) di quest'ultimo, non diversamente da quanto accade in tema di penale (*cfr.* art. 1384 del codice civile)».

Ciò premesso, a giudizio di questo remittente, non è manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della norma, sotto il profilo del rispetto dei principi di ragionevolezza Cost. e di proporzionalità *ex* art. 3 Cost., specie, se si consideri che il debitore si può trovare esposto in sede esecutiva ad un sacrificio, di gran lunga superiore rispetto al danno cagionato, con effetti sostanzialmente espropriativi della propria sfera giuridica.

Dunque, l'assenza di un limite massimo all'*astreinte* (e l'impossibilità di chiedere la fissazione dello stesso al Giudice dell'esecuzione) possono comportare a un'eccessiva penalizzazione del debitore, soprattutto se l'obbligo non viene adempiuto in tempi ragionevoli. E l'irragionevolezza della norma deriva, peraltro, anche dall'impossibilità, o, meglio, dall'oggettiva e rilevante difficoltà, per il debitore inadempiente di richiedere una predeterminazione del massimo della misura, concretamente esigibile, al giudice della cognizione che, peraltro, non può valutare *ex ante* un eventuale profilo di esorbitanza che può manifestarsi e apprezzarsi solo in sede esecutiva.

Dunque, imporre al destinatario della misura di richiedere che la stessa sia tarata nei massimi fin da subito appare sproporzionato rispetto ai suoi doveri di diligenza processuale.



7. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 42, comma 4, Cost., nonché dell'articolo 117 Cost., come integrato, quale norma interposta, dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

Il diritto di proprietà, sancito, come noto, dall'articolo 42 della Costituzione — quale valore di rango anche sovranazionale — implica la conservazione della possibilità per il proprietario di disporre liberamente del bene, godendone e alienandolo. Vincoli di carattere perpetuo tendono a limitare eccessivamente questa libertà, svuotando il diritto del suo contenuto effettivo e venendosi a configurare, in alcuni casi, come una sorta di «espropriazione senza indennizzo». Una tale tipologia di vincolo parrebbe porsi in contrasto anche con la tutela che l'ordinamento, a vari livelli, riconosce al diritto dominicale. È evidente, infatti, come una penale eccessiva vada potenzialmente ad incidere anche sulla sfera patrimoniale dell'obbligato, venendo lo stesso esposto al pericolo di un'esecuzione mobiliare o immobiliare.

*Vulnus* che, data la natura polistrutturata della tutela del *dominium*, nel contesto di un ordinamento multilivello, quale il nostro, viene a tangere una pluralità di disposizioni.

In particolare, l'art. 1 Protocollo 1 della Convenzione europea prevede che:

- «1. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.
- 2. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

La prima previsione ha portata generale e prescrive la tutela dei beni della persona, la seconda si riferisce alle condizioni che possono legittimare la privazione della libertà e la terza, invece, concerne il riconoscimento allo Stato il potere di normare le facoltà di godimento dei beni, conformando lo stesso secondo l'interesse generale.

In particolare, la terza ipotesi contempla provvedimenti meno incisivi di quello privativo della proprietà e ad assicurare il pagamento di tasse ed imposte.

Invero, la Convenzione adotta un concetto di «bene» peculiare e proprio solo del sistema convenzionale, funzionale all'applicazione della procedura, concetto autonomo dalla legislazione nazionale.

La nozione convenzionale, infatti, comprende sia i «beni esistenti» sia i diritti patrimoniali, categoria che include anche i crediti in relazione ai quali il ricorrente può sostenere di avere una situazione giuridica qualificabile come «aspettativa legittima» (e, quindi, sia i diritti «*in rem*» che quelli «*in personam*»), nonché beni immobili e mobili (si pensi alla proprietà intellettuale, alle licenze commerciali, alle clientele professionali ecc.).

Ciò posto, la circostanza che la legislazione di un singolo Stato non riconosca che un particolare interesse sia un «diritto patrimoniale» non preclude una diversa e opposta qualificazione alla stregua dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Orbene, al fine di superare il vaglio di compatibilità convenzionale — l'ingerenza dello Stato deve soddisfare alcuni requisiti: è necessaria la presenza di una base legale che abbia giustificato l'interferenza stessa; tale base legale — se esistente — deve avere uno scopo legittimo; in ultimo, qualora venisse accertato anche lo scopo legittimo della norma giustificatrice, si valuterà se l'autorità nazionale competente lo abbia perseguito in maniera necessaria e proporzionale.

In sintesi, dunque, il giudice deve verificare se, nel caso concreto, siano stati osservati i principii di legalità, necessità e di proporzionalità, già menzionati.

Oltre ai suddetti requisiti summenzionati, ogni limitazione, apposta al diritto di proprietà — in qualunque forma si attui che se di perdita, restrizione o altre interferenze — deve essere giustificata dall'interesse pubblico o dall'interesse generale.

Le due espressioni sono contemplate dal primo e secondo comma dell'art. 1 Protocollo n. 1 e sono equipollenti sotto il profilo semantico.

Invero, la Convenzione non definisce i due concetti, perché la Corte riconosce in proposito agli stati un margine di apprezzamento.

In base al sistema di protezione stabilito dalla Convenzione, difatti, spetta alle autorità nazionali compiere l'iniziale valutazione dell'esistenza di un problema di interesse pubblico che giustifichi misure di privazione della proprietà o di ingerenza nel pacifico godimento di «beni».

In particolare, nel caso della protezione della proprietà, tale margine è legato alla considerazione di interessi politici, sociali, economici o di altro genere (si pensi alla protezione dell'ambiente, all'equilibrio del bilancio generale dello stato, alla fissazione delle priorità nell'impegno delle risorse pubbliche disponibili).

Ciò posto, si comprende come detta discrezionalità statale diventa ampia quando si tratta di interventi di grande portata legislativa, quali quelli per la realizzazione di politiche sociali o per la regolamentazione delle conseguenze dovute al cambiamento di un regime politico o, ancora, nell'adozione di misure finalizzate a tutelare le risorse finanziarie pubbliche o di una differente assegnazione di fondi o nel contesto di misure di austerità sollecitate da un'importante crisi economica.

Si badi bene, tuttavia, che ciò non vuol dire che tutto quello che viene ricondotto — nei vari periodi storici — dalle autorità nazionali nel concetto di «pubblica utilità» non sia in alcun modo sindacabile e, quindi, valutabile convenzionalmente solo perché rientrante nel margine di apprezzamento statale riconosciuto dalla Convenzione. Anche in tali casi, difatti, sussiste il limite rappresentato dalla manifesta irragionevolezza dell'intervento dello Stato(24).

Ciò premesso, la mancata previsione dell'apponibilità, anche d'ufficio, di un tetto massimo, appare in contrasto oltre che con l'art. 42, comma 4, Cost., in materia di diritto di proprietà, nonché con l'articolo 117 Cost., come integrato, quale norma interposta, dall'art. 1 del Protocollo 1della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nonché dell'articolo 6 che garantisce il diritto a un processo equo.

Per principio interpretativo consolidato, le sanzioni sproporzionate possono configurare una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in particolare, dell'articolo 1 del Protocollo 1, che tutela il diritto di proprietà.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) valuta la proporzionalità delle sanzioni, considerando la gravità della violazione, le conseguenze per l'individuo e la finalità della sanzione.

Sotto il profilo della violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 CEDU, rubricato come Protezione della proprietà, le sanzioni di natura pecuniaria, in particolare, possono interferire sul diritto di proprietà, ogniqualvolta impediscano, illegittimamente perché sproporzionate, l'utilizzo della proprietà per le sue finalità tipiche oppure la sanzione sia così elevata da compromettere il patrimonio del sanzionato.

8. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale ex articoli 24, 111 Cost. e 47 CDFUE, nonché dell'117 Cost., come integrato, quali norme interposte, dagli articoli 6 e 13 Cedu

La disciplina nazionale, nella misura in cui non consentirebbe di liberarsi da un vincolo proiettato indirettamente nel tempo, sembrerebbe porsi in contrasto anche con il principio di effettività della tutela giurisdizionale che ha fondamento normativo costituzionale *ex* articoli 24, 111 Cost., nonché comunitario e convenzionale *ex* articoli 6, 13 Cedu e 47 CDFUE.

Il tradizionale diritto di azione, quale situazione giuridica cui riconoscere diretta e immediata precettività — e non più da ricostruirsi in chiave meramente programmatica — implica non solo la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale, ma che siano apprestate idonee forme di garanzia processuale.

Tale diritto si è dotato di altre basi giuridiche in conseguenza dell'evoluzione ordinamentale e dello stratificarsi di altri livelli di tutela a livello sovranazionale che ne hanno, al contempo, arricchito la portata contenutistica e le potenzialità operative.

Alcune di esse, come noto, non rilevano, direttamente, nel nostro ordinamento, quali parametri di commisurazione della validità delle norme interne, svolgendo, però, il ruolo di norme interposte ai fini del vaglio di costituzionalità; altre godono, invece, di tale peculiare condizione giuridica, riassumibile nel concetto di diretta applicabilità e di primazia rispetto al diritto nazionale.

Al novero delle prime sono riconducibili le norme della Cedu, che anche dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, che ha comunitarizzato la Carta di Nizza, sono improduttive di effetti diretti nei singoli sistemi nazionali, rilevando, comunque, indirettamente, quale contenuto precettivo idoneo a sostanziare i c.d. principi generali del diritto comunitario.

Alle seconde sono, invece, ascrivibili le norme dettate dalla Cdfue.

In particolare, sotto il primo versante, è richiamabile l'art. 13 della CEDU sancisce il diritto ad un ricorso effettivo a favore di ogni persona i cui diritti e libertà fondamentali siano stati violati.

<sup>(24)</sup> Ed ancora, per finire, la Convenzione richiede agli stati agenti un ulteriore responsabilità in materia di proprietà. Invero, difatti, il dovere dello Stato di astenersi dall'interferire nel godimento dei beni non esaurisce il contenuto della norma in oggetto, difatti, per come interpretato dalla Corte EDU, dall'art. I protocollo 1 derivano, per le autorità nazionali, tanto obblighi negativi quanto positivi. Questo perché solo con la previsione di misure anche positive può essere realizzata una concreta ed effettiva, quindi piena, protezione della proprietà: alle autorità nazionali non è fatto solo divieto di interferenze illegittime e non giustificate, ma dato anche l'obbligo di collaborare attivamente al fine di assicurare l'effettivo esercizio del diritto garantito dalla Convenzione (si pensi, ad esempio, alle misure di protezione della proprietà privata). Peraltro, tali obblighi permangono in capo allo Stato anche quando si tratta di rapporti tra privati o tra società, in particolare quando sussiste un nesso diretto tra le misure che un ricorrente può legittimamente attendersi dalle autorità e l'effettivo pacifico godimento dei suoi «beni». Per tal ragione, si parla di effetto orizzontale delle misure positive.

Di recente, lo stesso, a livello di legislazione ordinaria, è stato codificato dall'art. 1 c.p.a., secondo cui lo stesso «deve assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo».

Il principio *de quo* assume un rilievo primario nel sistema processuale sia nazionale sia sovranazionale, rappresentando non solo un vincolo destinato a orientare e, a volte, anche a conformare le scelte del legislatore, nel modulare gli strumenti di tutela a presidio della sfera giuridica dei singoli, ma anche uno dei parametri cui deve attenersi il Giudice, nella ricostruzione della portata precettiva delle norme, al fine di consentire la massimazione del risultato di tutela, conseguibile da chi lo abbia investito di una determinata controversia.

Nel caso di specie, è, altresì, configurabile la violazione dell'articolo 6 Cedu che garantisce il diritto a un processo equo, da intendersi quale meccanismo processuale idoneo a consentire al ricorrente o all'attore il conseguimento dell'anelata tutela, se ne ricorrano i presupposti; così come al convenuto di difendersi adeguatamente.

Invero, il principio del giusto processo ha conosciuto, inizialmente, a livello interpretativo, una declinazione in termini di mera adeguatezza delle regole processuali in termini di parità delle armi e di ragionevole durata, così come di terzietà e imparzialità del giudice, investito della controversia.

Si è affermato, condivisibilmente, che «il suo potenziamento pertanto, all'interno del processo unionale, richiede da un lato la garanzia di un accesso ragionevolmente agevole alla tutela giurisdizionale, da realizzarsi attraverso la previsione di titoli di giurisdizione uniformi e dall'altro, la garanzia di un'efficacia non meramente domestica dell'accertamento compiuto dal giudice, cioè la possibilità di far valere ovunque in Europa le posizioni giuridiche oggetto di tale accertamento».

Solo, successivamente, anche grazie alla virtuosa sinergia — sotto il profilo interno allo stesso sistema Cedu, con l'art. 13 e sotto quello esterno con le pronunce della Cge — il principio ha iniziato ad abbracciare l'idea della stessa idoneità della singola vicenda processuale a consentire l'effettiva soddisfazione del bene della vita anelito.

Costituisce, seppur indirettamente, indizio sintomatico di tale modifica del profilo funzionale della norma, la stessa formulazione dell'art. 111 Cost. introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 proprio per dare attuazione, a livello costituzionale, al principio convenzionale del giusto processo.

Dispone, infatti, l'art. 111 che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

D'altronde, lo stesso art. 6 Cedu ha, fin dall'inizio, adottato una formulazione ispirata ad una concezione, prettamente formale, del giusto processo cui era estranea la (diversa) prospettiva finalistica e sostanziale.

Come già evidenziato proprio il dialogo con la Corte di giustizia ha consentito l'assunzione di una diversa prospettiva di tutela che esulasse dal dato meramente formale processuale.

A tal riguardo, giova richiamare la sentenza CEDU del 6 marzo 2025, secondo cui «in materia di diritto a un processo equo. Viola l'art. 6, comma 1, CEDU, sotto il profilo del diritto di adire un tribunale, la mancata esecuzione — entro un tempo ragionevole — di sentenze di varie autorità giurisdizionali interne emanate in favore del ricorrente.».

Orbene, il principio di effettività, con riferimento alla CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), implica che le norme e i mezzi di ricorso nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti sanciti dalla Convenzione, inclusi quelli relativi a un equo processo.

Dalla disamina della giurisprudenza della CEDU emerge, incontestabilmente, che il diritto a un equo processo non può considerarsi osservato in presenza di una disciplina fatta solo di garanzie formali, ma richiede anche che tali garanzie siano effettivamente utilizzabili e che i rimedi offerti siano in grado di riparare le violazioni che abbiano a consumarsi

Ciò premesso, è evidente come non sia equa, né ragionevole, una disciplina processuale che non consenta al G.e. di apporre un limite massimo all'*astreinte* irrogata in sede di cognizione.

Sotto il profilo delle norme sovranazionali dotate del crisma della diretta applicabilità e della *primaute*', il principio di effettività rinviene il proprio fondamento espresso nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, secondo cui «ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo».

Come, condivisibilmente, evidenziato, «dal punto di vista oggettivo, tale norma è funzionale a garantire il raggiungimento degli scopi perseguiti dall'Unione europea nel singolo settore di intervento ed è sancito nell'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, dove si prevede: "gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione"».

Sotto il distinto piano soggettivo, «il principio di effettività rafforza i diritti riconosciuti dalle direttive ai singoli cittadini dell'Unione sul piano sostanziale, ma ha anche una dimensione processuale, oggi ancor più accentuata, a

seguito dell'approvazione della Carta di Nizza e della sua equiparazione ai trattati. L'art. 47 della Carta ha fatto assurgere il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva al rango di diritto fondamentale».

9. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.

Si sono già evidenziati gli approdi interpretativi del Giudice delle leggi e della Corte di cassazione, in materia di tutela dell'equilibrio contrattuale e di poteri di rimodulazione *ex officio* (come per la clausola penale), così come di operare della sanzione della nullità (parziale, come in materia di caparra confirmatoria).

Il disconoscere la possibilità di una determinazione *ex post* del massimo esigibile, a titolo di penale, rischierebbe di creare un'evidente disparità di trattamento, rispetto alle predette ipotesi, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

D'altronde, è innegabile l'assimilazione, sotto il profilo ontologico, di tali tipologie di fattispecie. Tutte appaiono preordinate a consentire al giudice, investito della controversia, ove ravvisi un evidente squilibrio dei pesi e sacrifici economici gravanti sulle parti, un intervento riequilibratore che avviene in modo più pregnante in materia di clausola penale e caparra confirmatoria, incidendo sulla misura originariamente prevista dalle parti o, persino, escludendo la debenza della prestazione programmata; solo *ab extrinseco*, invece, nell'ipotesi della misura coercitiva indiretta, limitandosi il giudice dell'opposizione a precetto.

Questo Giudice è consapevole di come la possibilità di ricercare, in via officiosa, un equilibrio postumo delle prestazioni contrattuali (come nel caso di clausola penale e caparra confirmatoria) o, in generale, dei pesi gravanti sulle parti di un rapporto, per effetto di un provvedimento giudiziale o normativo (come nel caso delle misure coercitive indirette), rappresenti un profilo controverso.

Ciò, specie quando avvenga ex officio.

Il raffronto fra le due tipologie di fattispecie, nonostante la loro diversità ontologica, non è priva di utili spunti ricostruttivi, se non altro, per la loro analogia funzionale.

Sotto il primo profilo ovvero quello dell'equilibrio fra prestazioni di natura contrattuale, l'ordinamento sembrerebbe, di norma, circoscrivere l'intervento giudiziale alle ipotesi di patologia del procedimento formativo della volontà delle parti, così come di espressa tipizzazione normativa come accade in materia di usura.

Invero, a tali ipotesi espresse devono essere aggiunte quelle emerse in sede interpretativa la cui portata rispetto ai principi tradizionali non è ancora, perfettamente, definita.

Non è, cioè, chiaro se il rapporto fra principio (inammissibilità di un controllo d'ufficio, con finalità riequilibratorie) e deroga (ammissibilità di siffatto sindacato) si sia invertito o si avvii, comunque, ad essere superato.

È il problema, più generale, dell'equilibrio delle prestazioni e della loro congruità e dell'eventuale ricerca di un equilibrio oggettivo, ad opera del Giudice, che dovrebbe portare a sostituire ai valori contrattuali, non un l'esito di un proprio personale convincimento, bensì i c.d. valori di mercato.

È, altresì, la questione del rapporto tra mercato e regolazioni del mercato e quindi, tra libertà negoziale, solidarietà ed equità, che pongono limiti alla libertà negoziale. La libertà negoziale non è un valore che può ritenersi assoluto, ma, interagendo e dovendo essere contemperata con altri valori, ha una portata relativa. I controlli del giudice, cui la stessa soggiacerebbe, secondo la dottrina più moderna, sarebbero due, di cui il primo oramai dato acquisto del bagagliaio giuridico e l'altro più controverso:

I) causale;

II) contenutistico.

In entrambi i casi, si parla di controllo, destinato a estrinsecarsi sull'assetto originario del contratto, ovvero esistente al momento della stipulazione, al fine di verificare se lo stesso:

I) fosse sorretto da una causa originaria, idonea;

II) avesse un contenuto adeguato ed equilibrato(25).

Prendendo le mosse dalla causa, il nostro ordinamento ha una conformazione di tipo causale ed è perciò diverso da esperienze come quello tedesca, così come dai sistemi di Common Law, dall'Unidroit, dal Codice europeo dei contratti, dai principi del diritto uniforme dei contratti.

Gli stessi, infatti, non sono retti dal principio causalistico, e si fondano sull'idea per cui è sufficiente, per produrre un effetto vincolante, il nudo patto, il *nudum pactum*.

<sup>(25)</sup> Tale sindacato, inerendo al momento genetico, non va confuso con quello che può essere svolto alla luce di sopravvenienze che incidano sui presupposti iniziali della stipulazione, delle c.d. sopravvenienze perturbatrici, idonee a sconvolgere il programma negoziale, o a interferire sullo stesso, alla luce di eventi imprevisti al momento della pattuizione. Si tratta di sopravvenienze tipiche, come la eccessiva onerosità, l'impossibilità sopravvenuta, ma anche quelle atipiche, come la presupposizione, come il difetto sopravvenuto della causa del negozio, come lo squilibrio sopravvenuto

Se la volontà è stata espressa ed è sorretta da una volontà non viziata, ciò è sufficiente al fine di giustificare l'effetto obbligatorio, o traslativo.

Tali esperienze, volendo tutelare il principio di certezza dei rapporti giuridici, si fondano sulla considerazione che le indagini causali siano caratterizzate da eccessiva complessità, abbiano natura introspettiva e siano, per loro natura, opinabili e, dunque, in grado di destabilizzare il rapporto giuridico e incide sull'efficienza del mercato.

L'ordinamento italiano, modellandosi su quello francese, accoglie, invece, il principio di necessaria causalità del contratto, espressamente enunciato nel codice civile, agli articoli:

a) 1325 n. 2, secondo cui la causa rappresenta un elemento costitutivo del contratto; b) l'art. 1343, secondo cui il contratto è affetto da nullità se la causa è illecita; c) l'art. 1344, per cui il contratto è nullo se la causa è fraudolenta, d) l'art. 1418, secondo il contratto è nullo se la causa manca oltre che se è illecita; e) l'art. 1411, in virtù del quale il contratto a favore di terzo è nullo nella parte relativa al trasferimento al terzo del diritto, se la causa non ha una giustificazione adeguata avuto riguardo all'interesse dello stipulante; f) l'art. 1322, in materia di contratti atipici, fissa la regola della nullità e della non meritevolezza del contratto se non c'è un interesse giuridico meritevole di considerazione: g) l'art. 2645-ter: in relazione al c.d. negozio di destinazione, positivizza il principio della causalità rafforzata, che deve essere addirittura sovraindividuale o socialmente utile, vista la rilevanza del vincolo.

Anche l'art. 1376 del codice civile, che parrebbe essere ispirato ad una logica consensualistica pura (per cui la proprietà si trasferisce per effetto del consenso legittimamente manifestato), deve essere letto unitamente all'art. 1325 del codice civile, in virtù del quale il consenso dev'essere legittimo ed è tale se è un contratto che abbia una causa idonea a giustificare il trasferimento.

L'ordinamento italiano del '42 si reggeva su un approccio paternalistico, ponendosi il problema delle ragioni che muovono i contraenti a stipulare.

La volontà libera, che, nei sistemi di *common law*, è sufficiente ai fini del prodursi dell'effetto traslativo, dev'essere sorretta da una causa, osteggiandosi gli spostamenti patrimoniali che risultino privi di giustificazione, com'è evidente anche dalla norma sull'arricchimento senza causa, articoli 2041 e 2042 c.c(26).

Ciò premesso, si deve tornare a affrontare il problema se l'equilibrio sia in sé è valutabile dal giudice a prescindere dal fatto che sia configurabile un problema di libertà e, quindi, di volontà libera e di causalità (ragionevole causa del singolo contratto negoziale).

Come evidenziato da autorevole dottrina, sono individuabili tre fasi dell'evoluzione giurisprudenziale. In un primo momento, si afferma il principio per cui il concetto di contratto, necessariamente giusto, è incompatibile con il nostro ordinamento giuridico perché categoria sostanzialmente eversiva del principio dell'autonomia privata giusta il quale sono le parti a decidere se il contratto è giusto per i loro interessi.

Se le parti hanno deciso in modo libero, con volontà non viziata e sulla base di una causa adeguata, la scelta di convenienza è insindacabile e insostituibile dal giudice.

Questa impostazione della generale irrilevanza, salvo eccezioni normative specifiche e di stretta interpretazione, si fonda su varie ragioni:

- a. l'argomento di natura economica che richiama il liberismo economico che, a sua volta, si ricollega al principio di libertà e l'impossibilità di un sindacato che la limiti;
- b. l'argomento dogmatico: il contratto è espressione della signoria della volontà, quale volontà sovrana, che non concilia con nessuna forma di tutela;

<sup>(26)</sup> In relazione al principio di causalità, deve ricordarsi quanto segue: i) lo stesso è generale e vale per tutti i negozi, anche se espresso in modo esplicito per il solo contratto. Vale per tutti i contratti — tipici/atipici, gratuiti/onerosi, formali/non formali — e anche per tutti i negozi diversi dal contratto, com'è reso evidente dall'art. 1324 del codice civile, che per i negozi unilaterali rinvia alle norme compatibili sul contratto, tra cui c'è indubbiamente la norma sulla causalità. In questo, per esempio, ci differenziamo dal sistema anglosassone, che collega la causa alla forma, per cui reputa necessaria la consideration, solo quando non c'è una forma pubblica, mentre laddove questa c'è, essendoci il controllo notarile, assorbe il problema causale. Il problema della forma non sostituisce, ma lascia impregiudicato il problema della causa. Il principio di necessaria causalità trova una deroga parziale solo nei titoli di credito, negli articoli 1992 e ss. del codice civile; ii) Il principio di causalità è inderogabile: non solo è generale, ma è anche imperativo, cioè le pattuizioni che stabiliscano che l'effetto giuridico si produrrà, nonostante la mancanza di causa, quindi negozi che svincolino la validità del negozio dal problema causale sono chiaramente illeciti, perché contrari alla norma imperativa non derogabile che impone la causa. Si può non stipulare un contratto attraverso l'intento giuridico negativo (=un accordo tra gentiluomini), ma se lo si stipula non si può derogare alle norme imperative del contratto. Un contratto senza causalità non è un contratto valido a prescindere dalla volontà delle parti; iii) Non solo il principio di causalità è generale e non è derogabile dalle parti, ma non è neppure derogato dall'ordinamento giuridico. Tranne in parte i titoli di credito, che però hanno una disciplina legata alla letteralità e alle modalità di circolazione che li rende non comparabili con il contratto in generale, non esiste alcun ipotesi normativa che preveda questo precetto: questo contratto è valido ed efficace definitivamente, nonostante l'assenza di una causa. Non c'è nessuna ipotesi in cui il Legislatore svincoli la validità e l'efficacia definitiva del contratto dal problema della causa. È come se il legislatore avesse percepito il valore costituzionale del principio causale e quindi l'impossibilità di derogarlo in pieno, anche per gli atti di legge. Ci sono dei temperamenti e delle deroghe parziali del principio causale, ma non delle deroghe di carattere assoluto, né eccezioni di natura radicale.

c. l'argomento sistematico: alcune norme del codice civile, al contrario, dimostrano che il problema della giustizia rimarrebbe estraneo al codice, in quanto problema destinato a rilevare sul piano etico e non giuridico.

Si pensi, in particolare, agli articoli 1447 del codice civile in materia di rescissione per lesione e 1815 del codice civile sull'usura. Entrambe le norme, dando rilievo, eccezionalmente, allo squilibrio, confermano la generale irrilevanza dello stesso. Peraltro, l'art. 1447 del codice civile fa riferimento solo ad alcuni contratti, quelli a prestazioni corrispettive, ad uno squilibrio *ultra dimidium* qualificato e soprattutto ad uno squilibrio che discende, eziologicamente, da una condizione soggettiva di particolare vulnerabile.

Quindi, se ne deduce l'indiretta conferma dell'irrilevanza dello squilibrio inteso in senso oggettivo. Le stesse considerazioni sono mutuabili per l'usura 1815 del codice civile.

Prima della riforma del 2006, l'usura si profilava quale fattispecie di soggettivo, sia a fini penali, sia ai fini civili e il mutuo usurario, si configurava quando c'era un approfittamento dello stato di bisogno che era idoneo a cagionare un interesse usurario.

Le suddetta considerazioni (liberismo economico, la signoria della volontà, la previsione di norme confermative della irrilevanza dello squilibrio oggettivo e in generale), hanno indotto gli interpreti a ritenere che, salvi casi eccezionali di stretta interpretazione, lo squilibrio sia quello soggettivo, che quello oggettivo, sono irrilevanti e non valutabili dal giudice come criterio di controllo dell'autonomia negoziale.

Alla seconda fase hanno dato la stura, a livello interpretativo, la sentenza a SS.UU. del 13 settembre 2005 n. 18128 in materia di clausola penale *ex* art. 1384 del codice civile, così come la normativa interna di recepimento della direttiva n. 93 in tema di consumatore.

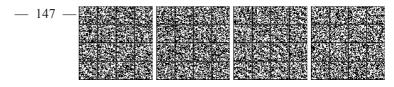
Come già evidenziato, le ragioni che hanno indotto al superamento della tesi tradizionale dell'insindacabilità della libertà sotto il profilo della giustizia economico-normativa del programma sono le seguenti:

- a) il principio costituzionale di solidarietà che consente di affermare che un contratto iniquo possa soggiacere a sanzione anche in difetto di una norma espressa che ne preveda il divieto o stabilisca una sanzione. Il principio di solidarietà è un principio generale dell'ordinamento costituzionale, dotato di immediata precettività nei rapporti fra privati e osta a regolamenti contrattuali che producano squilibri ingiusti, sproporzionati e inammissibili;
- *b)* la buona fede civilistica, che è la categoria contrattuale attraverso cui opera la solidarietà, che implica il divieto che un contratto assuma un contenuto contrario alla buona fede oggettiva, e, dunque, ad una logica di correttezza e di tutela degli interessi della controparte;
- c) il superamento, anche alla luce delle interferenze comunitarie, del principio interpretativo secondo cui le parti sarebbero libere di tutelare, da sé, i propri interessi, cioè avrebbero il potere di decidere liberamente ciò che è giusto e conveniente per la propria sfera giuridica. Il contratto giusto presuppone la piena libertà del contraente. Se il contraente fosse veramente libero, si potrebbe dire che ciò che è giusto o no lo decide il contraente e l'ordinamento, in un sistema liberale, si limita a prendere atto della sua conclusione. Emerge, quindi, la consapevolezza che, non solo nelle ipotesi previste dalla legge di vizi della volontà, di rescissione o di usura, si può assistere ad una compressione della libertà che rende l'autonomia contrattuale non piena e non effettivamente libera, ma sono ravvisabili una serie di casi che ineriscono ai contratti asimmetrici in senso ampio, in cui l'asimmetria informativa, economica e professionale rende il soggetto potenzialmente meno idoneo rispetto alla controparte a tutelare il suo interesse;
  - c1) l'avvaloramento di tale superamento da parte dei referenti normativi:
- 1. la direttiva che tutela il consumatore proprio perché è un contratto asimmetrico, qualificando nulle le clausole inique ovvero destinate a produrre uno squilibrio significativo;
  - 2. la normativa nazionale di recepimento di questa direttiva: il cod. cons. agli articoli 33 e ss.;
- 3. la normativa di altri ordinamenti: il BGB considera nulli o inefficaci i contratti stipulati dalla parte con volontà viziata da inesperienza o immaturità, dalla mancanza di discernimento, dalla debolezza della volontà, dall'inferiorità casi, questi, molto più ampi rispetto a quelli tipizzati dal nostro legislatore;
- 4. la *soft law* come i Principi *Unidroit* fanno riferimento all'evidente sproporzione nei contratti asimmetrici che renderebbe applicabile la sanzione della nullità.

Questa fase esita nelle pronunce che superano il principio della insindacabilità, salve eccezioni tassativamente espresse dello squilibrio, sia economico, di valore tra le prestazioni, sia normativo, di regole e precetti.

In questa fase si pone il problema dell'individuazione delle condizioni della rilevanza.

Una sentenza della Cass., in materia di compravendita a prezzo vile e irrisorio, del 2015 n. 22567, conclude con una soluzione mediana: se non è più vero che lo squilibrio è sempre irrilevante, non è vero neanche che è irrilevante di per sé.



È rilevante solo quando a venire in rilievo siano contratti asimmetrici e solo quando, nel corso della procedura contrattuale, la parte forte del rapporto ha abusato della propria posizione per porre in essere un regolamento iniquo.

È un abuso che non deve essere, necessariamente, di tipo psicologico. Ciò, in quanto non bisogna dimostrare il dolo, ma può operare oggettivamente.

La circostanza che, in presenza di una situazione asimmetrica fra le parti, la parte forte abbia conseguito un vantaggio iniquo denota l'esistenza di un abuso oggettivo, funzionale, che non necessita di indagini psicologiche troppo complesse, come dimostra il cod. cons. che esclude la rilevanza della buona o cattiva fede proprio nella disciplina degli artt. sui contratti del consumatore.

Quanto alle ragioni invocate a sostegno di questa tesi mediana, possono richiamarsi:

1. il principio di libertà negoziale: laddove si pervenisse ad affermasse che, nel contratto tra due soggetti, che hanno deciso liberamente, il giudice possa valutare se i termini dello scambio sono proporzionati oppure no, allora l'autonomia negoziale sarebbe destinata ad essere atrofizzata.

L'ammissione di un sindacato della giustizia contrattuale, teso a vagliare la ragionevolezza contrattuale in relazione ai controsimmetrici tra parti uguali si pone in evidente antitesi rispetto al contenuto stesso della libertà contrattuale.

Inoltre, verrebbe in rilievo una soluzione giudice-centrica che determinerebbe una sorta di «giuristocrazia», in quanto si attribuirebbe al giudice un potere incontrollato in relazione ad ogni contratto e ciò sulla base di giudizi meramente soggettivi, opinabili e, quindi, potenzialmente arbitrari, verrebbe sacrificato oltremodo il principio di certezza dei rapporti e dei traffici giuridici.

A tal riguardo, si evidenzia che se il sindacato deve essere sull'ingiustizia oggettiva e cioè sull'ingiustizia in quanto tale, al fine di valutare se il contratto è adeguato e giusto o meno, vi è la necessità di rivenire un parametro oggettivo che almeno per lo squilibrio economico, sia idoneo ad assicurare dei criteri di valutazione per distinguere la sproporzione minima tollerabile rispetto a quella in qualche misura intollerabile. Per contro, l'ammissione di un controllo sulla ingiustizia oggettiva, non ancorato ad un parametro oggettivo crea una sostanziale impossibilità di giudizi attendibili ex post.

D'altronde, in tal senso, depone anche la disciplina in materia di usura: nel momento in cui il legislatore speciale l'ha oggettivizzata, espungendo dalla fattispecie incriminatrice l'approfittamento dello stato di bisogno, ha fissato un parametro oggettivo che è il superamento del tasso-soglia. La stessa disciplina comparata, internazionale, i principi *unidroit*, i principi europei dei contratti, non danno mai rilievo alla *gross disparity* in quanto tale, ma a quella derivante da una condizione di debolezza e di vulnerabilità. Condizioni che possono essere anche atipiche, perché non riducentisi ai vizi di volontà tipizzati e ricomprendono gli *status*, come la minore età o la condizione di lavoratore rispetto al direttore o al datore di lavoro; le relazioni fiduciarie in ambito familiare, scolastico, medico; i vizi incompleti della volontà; la debolezza informativa. In ogni caso, si deve trattare di giudizi di carattere asimmetrico riguardanti contratti asimmetrici(27).

La terza fase è quella del riconoscimento della rilevanza generalizzata dello squilibrio (che diverrebbe sindacabile dal giudice in relazione a tutti i contratti, non solo per quelli asimmetrici, con un sindacato che riguarda l'ingiustizia in sé e non solo l'ingiustizia come frutto di una procedura viziata di formazione della volontà.

A venire in rilievo sono, in particolare, le ordinanze n. 248 del 2013 e n. 13 del 2014 Corte cost., SS.UU. C. cass. n. 9140 del 2016 sulla *claims made* ulteriormente puntualizzata nel 2017 n. 10509 e infine SS.UU. n. 4224 del 2017.

Queste pronunce, pur diverse in relazione alla materia cui afferiscono se in campi diversi, introducono un concetto nuovo: l'equità contrattuale sarebbe un valore generale che il giudice deve tutelare a prescindere dall'asimmetria delle parti e di eventuali processi perturbativi della volontà. Ciò in quanto a rilevare, alla luce dei precetti costituzionali di solidarietà, sarebbe anche la mera *substantial injustice*.

<sup>(27)</sup> Questa seconda fase, si conclude con il porsi il problema di quale sia la sanzione che l'ordinamento giuridico dà a un contratto ingiusto frutto di un procedimento iniquo in un contratto asimmetrico. In disparte le fattispecie tipiche, per le quali la legge offre una soluzione espressa (v. l'art. 33 che qualifica come nulli i contratti limitatamente alle clausole che determinano uno squilibrio normativo ed eccezionalmente economico), la soluzione che viene prefigurata si fonda sul binomio responsabilità-inefficacia. Si esclude, per contro, la nullità perché l'art. 1418, comma 1 del codice civile non è estensibile alle violazioni procedimentali e, quindi, quando risulti violata una norma comportamentale. Si ritiene che l'art. 36 del cod. cons., che sancisce la nullità delle clausole di cui all'art. 33 cod. cons., sia una norma dalla portata eccezionale e, come tale, non suscettibile di applicazione analogica. Invero, a tal riguardo, sono individuabili delle ipotesi in cui la disparità dà luogo a mancanza di causa, dunque una nullità sul piano causale. Quindi, sotto il profilo dell'apparato rimediale, la regola sarebbe: a) la responsabilità precontrattuale, per i danni patiti dal contraente debole per aver stipulato un contratto meno favorevole di quello che avrebbe altrimenti stipulato. Dunque, sarebbe prefigurabile una responsabilità precontrattuale da contratto valido; b) laddove la tutela risarcitoria non sia efficace, perché il problema riguarda l'an più che il contenuto economico, lo squilibrio normativo più che quello valoristico, o vi sia una difficoltà di prova del danno risarcibile, è prefigurabile il ricorso all'inefficacia ex bona fidem. La dottrina si è espressa in termini di esecuzione in forma specifica dell'obbligo di buona fede oggettiva che deve ritenersi violato dal contraente che abbia imposto un regolamento iniquo. Tale forma rimediale si sostanzia in un diniego di tutela rispetto a comportamenti scorretti e, quindi, nell'inesigibilità della prestazione contrattuale, nella parte in cui p

Le Sezioni Unite, in materia di *claims made*, del 2016 e del 2017, hanno affermato che, se la clausola *claims made* di carattere spurio (=che limita l'indennizzo agli infortuni che, non solo siano accorsi, ma anche denunciati nel corso della vigenza contrattuale) non è di per sé nulla, in concreto può diventare tale laddove produca uno squilibrio significativo di carattere irragionevole, perseguendo un interesse ingiusto e sproporzionato e producendo una incontrollata soggezione dell'assicurato nei confronti della assicurazione, così violando i principi di solidarietà e parità e di non prevaricazione.

Infine, SS.UU. del 2017, con riferimento alla clausola nel contratto di concessione per la derivazione d'acqua che imponeva il pagamento del canone anche durante il periodo di non utilizzabilità, per motivi oggettivamente impossibilitanti all'uso della fonte idrica, hanno ritenuto che si tratti di una clausola iniqua, sperequata che deroga la corrispettività della concessione e che trasforma il contratto atipico commutativo, in un contratto aleatorio che lede l'art. 41 Cost.

Quindi, tutte le suddette sentenze danno rilevanza alla ingiustizia in quanto tale e utilizzano come parametri di valutazione, addirittura principi costituzionali fondamentali, come la solidarietà, la parità, la non prevaricazione, l'equità, l'iniziativa economica.

Tale orientamento non ha mancato di destare plurime critiche:

il sovvertimento radicale del principio di autonomia privata. A tal riguardo, è stato affermato che è difficile immaginare qualcosa di più contrastante con il principio di autonomia privata rispetto al precetto dell'ingiustizia contrattuale, sindacabile in base a valori che, secondo taluna dottrina, sarebbero di rilievo costituzionale;

il venir meno delle certezza dei rapporti giuridici: con conseguente «deriva da *Common Law*», che attribuisce al giudice il compito, sostanzialmente sovrano, tipico di quei sistemi. Padolesi afferma che l'art. 2 Cost. diventa in un qualche modo un apriscatole giuridico, che entra nel contratto e impone un contenuto conforme a buona fede;

il superamento della distinzione tra norme di comportamento e norme sull'atto: se la *substantive justice* implica una valutazione in termini di giustizia sostanziale, allora sono prefigurabili norme sul comportamento, la cui violazione determina un divieto dell'atto ingiusto e, quindi, una causa di nullità.

Invero, le ipotesi venute al vaglio del giudice di legittimità e di quello delle leggi, sembrano connotarsi per il carattere qualificato della soglia di proporzione che legittima l'intervento giudiziale. Deve, infatti, ricorrere un'iniquità manifesta, ovvero eclatante e tale da esigere una ricomposizione.

Dunque, pur nella sua generalizzazione l'intervento giudiziale non può prescindere dalla verifica di tale soglia di gravità della sproporzione.

Invero, secondo questo Giudice remittente, non esistono valide ragioni logiche per ritenere che tale ordine di considerazioni sia estendibile anche alle ipotesi in cui la proporzione debba essere vagliata con riguardo non alle prestazioni convenute dalle parti, ma ai sacrifici imposti *aliunde*, ad esempio, come nella fattispecie concreta, per effetto di un provvedimento giudiziale o, in generale, di un *factum principis* (come nel caso di un'ipotetica sopravvenienza normativa).

Quanto alla possibilità di poter prescindere da un'istanza in tal senso della parte interessata, affermata, per la prima volta, dalle già menzionate Sezioni Unite del 2005 e ribadita dalla Corte costituzionale nel 2014, con riguardo alle prestazioni contrattuali, si ritiene di non poter prescindere dai correttivi che si vanno a enucleare.

In particolare, deve ritenersi che quando, come nel caso di specie, le difese della parte interessata non siano incompatibili con l'intervento giudiziale, tale sindacato officioso debba essere assicurato. Ciò, anche a prescindere dall'esistenza di una formale istanza di parte.

Si pensi anche all'ipotesi in cui, a prescindere dalle richieste di tutela formulate, sia stata, comunque, compiuta attività assertiva e di prova ad opera delle parti che sia utile a consentire l'esercizio di tale potere officioso. Ciò, nella premessa che proprio l'assolvimento di tale onere processuale, ad opera delle parti, costituisce condizione per la pronuncia *ex officio*, non potendo il Giudice, come noto, far uso della propria scienza privata.

In tal senso, è richiamabile anche Tribunale Ancona sez. II, 19 agosto 2019, n. 1457, secondo cui «In tema di clausola penale, il potere di riduzione ad equità, attribuito al giudice *ex* art. 1384 del codice civile, a tutela dell'interesse generale dell'ordinamento, può essere esercitato d'ufficio, ma l'esercizio di tale potere è subordinato all'assolvimento degli oneri di allegazione e prova, incombenti sulla parte, circa le circostanze rilevanti per la valutazione dell'eccessività della penale, che deve risultare *ex actis* ossia dal materiale probatorio legittimamente acquisito al processo, senza che il giudice possa ricercarlo d'ufficio».

Specularmente, l'autonoma iniziativa giudiziale, in materia di riequilibrio contrattuale, dovrebbe ritenersi preclusa quando sia manifestata (espressamente o tacitamente) una volontà contraria alla stessa.

Orbene, *mutata mutandis*, deve ritenersi che, anche nella fattispecie concreta di intervento volto ad assicurare la proporzionalità non di una prestazione, liberamente convenuta, ma del sacrificio imposto, *ope iudicis*, lo stesso non possa, comunque, attuarsi in contrasto con la volontà della parte a ciò interessata.

## 10. Sintesi della questione

Come evidenziato dalla difesa dell'opponente, solo a seguito della riforma del 2022, la nuova formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile — inapplicabile nel caso di specie, ratione temporis — ha previsto che, nell'applicazione della misura coercitiva indiretta, il giudice, che ha emesso il provvedimento, «può», ma non deve, «fissare un termine di durata della misura, tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile».

La vecchia formulazione della norma, applicabile, invece, ratione temporis, nulla prevedeva al riguardo.

Nondimeno, né la norma previgente né la nuova — conservando una rigida dicotomia fra fase della cognizione e fase dell'esecuzione — consentono al G.e. di fissare un tetto massimo o un termine finale di durata della misura all'*astreinte*, irrogata dal Giudice della cognizione.

Infatti, tale facoltà parrebbe concessa — e solo dalla novella — in alternativa, al giudice della cognizione — ovvero a quello che abbia emesso la misura in sede cautelare o che tale misura abbia a emettere *ex novo* o a confermare in sede di merito — oppure a quello dell'esecuzione, senza alcuna possibilità che il secondo possa intervenire, seppure solo in chiave specificativa e integrativa e non correttiva, sull'operato del secondo.

Nel caso di specie, il giudice del cautelare, in sede di emissione dell'ordinanza, assunta il 2 settembre 2022, non fissava un limite temporale di operatività della misura, superato il quale si potesse (e dovesse) prendere atto della sua esorbitanza sopravvenuta(28).

Si è creata, quindi, una situazione paradossale — peraltro, non eccezionale, ma suscettibile di riproporsi anche in altre fattispecie —: l'astreinte — sia che la si riscostruisca in termini risarcitori, sia che la si consideri come finalizzata a sanzionare l'inadempimento di un'obbligazione di consegna rientrante nell'adempimento del contratto di prestazione d'opera professionale — permetterebbe al creditore di conseguire, anzitempo, quanto richiesto nel successivo giudizio di merito, con domanda di risarcimento per equivalente derivante dalla violazione contrattuale o, persino, di conseguire una misura economica sine die e, per sua stessa natura, sproporzionata.

Ciò, peraltro, senza che sia in qualche modo previsto che, nell'ipotesi in cui, come quella di cui al caso di specie, venga ad essere riconosciuta al creditore, una tutela risarcitoria per equivalente, la sanzione irrogata sia destinata a cessare di operare per il futuro.

Peraltro, la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme non sembra agevolmente praticabile per le ragioni già espresse.

Ciò sembra doversi escludere, nonostante il tentato richiamo ai principi generali di:

- 1. buona fede oggettiva che sembrerebbe ristretta all'ambito negoziale;
- 2. equità, secondo molti, richiedente, per la sua operatività, un'espressa previsione di legge;
- 3. della generale rilevanza delle sopravvenienze e della correlata clausola *rebus sic stantibus*.

Ciò, in considerazione della difficoltà di qualificare, nei suddetti termini, l'esorbitanza della somma maturata, sulla base di una misura, periodica, fin dall'origine predefinita e conosciuta dal destinatario. Da ciò, al contempo, la non invocabilità dell'art. 669-decies del codice di procedura civile, in materia di revoca delle misure cautelari.

Tale assetto regolatorio parrebbe, ad una valutazione preliminare e di non manifesta infondatezza, quale è tenuto questo Giudice, porsi in contrasto:

- 1) coi richiamati principi costituzionali di ragionevolezza e di proporzionalità, per l'evidente esorbitanza del sacrificio economico inferto al destinatario della misura;
- a1) nonché di uguaglianza, l'ordinamento prevedendo, in altre sedi normative (come quella della caparra confirmatoria e della penale) in presenza di un sacrificio patrimoniale manifestamente sproporzionato, forme di riequilibrio, variamente modulate, peraltro, disponibili anche d'ufficio;
- b) sotto il profilo della tutela del *dominium*, con l'art. 42, comma 4, Cost. e data la valenza di diritto personale, fondamentale, della persona cui lo stesso viene elevato dal sistema convenzionale con l'articolo 117 Cost., come integrato, quale norma interposta, dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Infatti, una penale sproporzionata e *sine die* espone la sfera patrimoniale del destinatario della stessa e, dunque, i beni di tal ultimo al pericolo di un'esecuzione forzosa, sia mobiliare sia immobiliare, con compressione ingiusta dell'oggetto del suo *dominium*;
- c) con gli articoli 24, 113 Cost., 6, 13 CEDU e 47 Cost, che positivizzano, a vari livelli, il principio di effettività della tutela. Infatti, lo strumentario processuale attuale non consentirebbe al Giudice dell'esecuzione di porvi rimedio d'ufficio al sacrificio sproporzionato cui è esposto il destinatario della misura, ponendo alla misura un tetto massimo (né quantitativo né temporale).

<sup>(28)</sup> Va precisato però che alla data di emissione non risultava ancora in vigore la riforma di cui all'art. 3, comma 44, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, con effetto a decorrere dal 30 giugno 2023 e con applicazione ai procedimenti instaurati successivamente a tale data.



# 11. Quesito posto al vaglio della Corte costituzionale

Sulla base di quanto sinora esposto, dunque, ritiene questo Tribunale che siano configurabili le condizioni richieste ai fini del rinvio al Giudice delle leggi.

Occorre, quindi, procedere al rinvio pregiudiziale degli atti — per la risoluzione della questione di diritto sopra illustrata — al Giudice delle leggi, al quale la presente ordinanza deve essere immediatamente trasmessa (con comunicazione alle parti).

Dunque, il quesito che si vorrebbe sottoporre al Giudice delle leggi è quello relativo all'eventuale contrarietà ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità della previgente formulazione dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, applicabile ratione temporis, nella parte in cui non prevede la possibilità, da parte del Giudice dell'esecuzione, di determinare ex post un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure ex 614-bis del codice di procedura civile su istanza di parte o, come nel caso di specie, anche d'ufficio. Ciò, ogniqualvolta una fissazione ex ante non sia avvenuta né ad opera del giudice della cautela, né del giudice del merito (e sempre che non esista un giudicato in relazione a tale profilo). Ove, infatti, esista una pronuncia passata in giudicato con riguardo all'entità massima della misura coercitiva esigibile, qualunque interferenza da parte del giudice dell'opposizione darebbe luogo ad una violazione della res iudicata.

Si chiede all'ill. ma Corte di valutare e dichiarare tale profilo d'incostituzionalità, sempre, che l'ill.ma Corte adita non ritenga ammissibile — come pure prospettato dalla suesposta dottrina minoritaria, non del tutto condivisa da questo Giudice — un'esegesi della norma che consenta al Giudice dell'opposizione all'esecuzione di determinare un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure *ex* art. 614-*bis* del codice di procedura civile (su istanza di parte o, come nel caso di specie, anche d'ufficio).

A tale remissione consegue la necessità di sospendere il procedimento (non configurandosi peraltro, almeno allo stato, alcuna necessità di compiere atti urgenti, né attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale), sino alla determinazione da parte del Giudice delle leggi ed alla successiva riassunzione.

# P.Q.M.

Il Tribunale ordinario di Brindisi, pronunziando nel giudizio in epigrafe meglio indicato:

- 1. Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante nel caso di specie e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 614-bis del codice di procedura civile con riferimento:
- a) all'art. 3 della Costituzione, con particolare riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità;
- b) all'art. 42, comma 4, Cost. e data la valenza di diritto personale, fondamentale, della persona cui lo stesso viene elevato dal sistema convenzionale all'articolo 117 Cost., come integrato, quale norma interposta, dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);
  - c) agli articoli 24, 113 Cost., 6, 13 CEDU e 47 Cost.;
- 2. dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, perché: «voglia dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 614-bis del codice di procedura civile nella formulazione applicabile, pro tempore, alla fattispecie concreta nella parte in cui legittimando un vincolo sine die e, quindi, perpetuo non prevede, da parte del Giudice dell'opposizione a precetto, l'esercizio, su istanza di parte o d'ufficio, del potere di determinare un tetto quantitativo massimo (o anche solo temporale) all'operare delle misure ex art. 614-bis del codice di procedura civile. Ciò, nell'ipotesi in cui tale fissazione non sia già avvenuta, ex ante, da parte del giudice della cautela, oppure da parte dal giudice del merito (e sempre che non esista un giudicato sul punto)»;
- 3. sospende il procedimento sino alla restituzione degli atti da parte della successivamente alla definizione della questione;
- 4. ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Brindisi, 29 luglio 2025

Il GI: NATALI

25C00261



### N. 212

Ordinanza del 16 luglio 2025 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da Stefania Masin contro Mondel srl, Criocabin spa e Zoin srl

- 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.

#### TRIBUNALE ORDINARIO DI PADOVA

#### Sezione controversie del Lazio

Il Giudice dott. Mauro Dallacasa a scioglimento della riserva, ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1610 del Ruolo Generale dell'anno 2023, promossa da: Masin Stefania (Avv. C. Rizzi),

contro Mondel s.r.l., Criocabin S.p.a., Zoin S.r.l. (Avv. P. Bernardo, C. Schimiedt),

In punto a:

Impugnazione di licenziamento - Svolgimento del processo e motivi della decisione

La ricorrente ha impugnato il licenziamento intimatole da. Mondel S.r.l., per motivo oggettivo, determinato (secondo la motivazione addotta nella comunicazione di licenziamento) dal processo di profonda riorganizzazione dell'area commerciale, con conseguente esternalizzazione dell'attività di vendita. La comunicazione di recesso aggiungeva che le mansioni residuate in capo a Mondel sarebbero state avocate dal consigliere di amministrazione Cristian Pivato.

Il rapporto di lavoro della ricorrente era stato avviato in. data 23 dicembre 2020.

La ricorrente ha allegato che il contratto prevedeva che le potesse essere richiesto di svolgere la propria attività anche presso le altre aziende del gruppo.

In precedenza, una di queste aziende (Criocabin S.p.a.) le aveva rilasciato una lettera di impegno all'assunzione. Il rapporto, di lì a poco, era stato avviato con Mondel.

La ricorrente ha chiesto che le tre società costituenti il gruppo di imprese e convenute in. Giudizio (oltre a Mondel S.r.l., Criocabin S.p.a. e Zoin S.r.l.) siano considerate come un centro unico di imputazione del rapporto di lavoro e che, in conseguenza di ciò, si accerti l'esistenza del requisito dimensionale di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, legge n. 300/70, e si condanni. la società convenuta al pagamento dell'indennità prevista dall'art. 3, decreto legislativo n. 23/2015, nella misura compresa tra sei e trentasei mensilità dell'ultima retribuzione utile per il calcolo del tfr.

Tutte e tre le società convenute si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso e in particolare contestando che sussistano le condizioni per imputare il rapporto a tutte le convenute in maniera indifferenziata.

Non è controverso che Mondel S.r.l da sé sola non raggiunga il requisito dimensionale previsto dell'art. 18, legge n. 300/70.

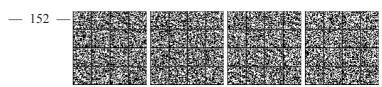
Ove il licenziamento risultasse illegittimo e tuttavia difettasse la possibilità di considerare unitariamente le tre società convenute come co-datori di lavoro, dovrebbe farsi applicazione dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, secondo cui l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1 e dall'art. 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità.

Secondo quanto affermato dallo stesso amministratore delegato delle tre società, Mondel S.r.l. ha un fatturato annuo superiore a quello previsto dal decreto ministeriale 18 aprile 2025 per le microimprese.

II. riferimento alla nozione di microimpresa si giustifica perché essa è stata individuata, nel dibattito dottrinale, come possibile nuova soglia di una tutela minore in tema di licenziamenti.

Le altre società del gruppo hanno fatturati significativamente superiori.

Tra le tre società vi sono indubbie sinergie e tutte rispondono ad una direzione unitaria. La stessa esternalizzazione addotta a motivo del licenziamento è dichiaratamente costituita, dal trasferimento della funzione prima svolta dalla ricorrente a personale di altre società del gruppo.



Tali sinergie, anche se non dovessero essere ritenute sufficienti per ascrivere il rapporto di lavoro a tutte e tre le società, costituiscono comunque un fattore di stabilità economica, di riduzione dei costi e di elasticità operativa, anche quanto alla gestione del personale.

La Corte costituzionale è già stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/15. Con la sentenza n. 183/22 la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione proposta. I passaggi argomentativi possono così sintetizzarsi: *a)* l'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguare l'importo alla specificità di ogni singola vicenda; *b)* il limitato scarto tra il minimo e il massimo conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti che, a ben vedere, non rispecchia di per sé l'effettiva forza economica del datare di lavoro; *c)* in un quadro determinato dall'incessante evoluzione della tecnologia e della trasformazione dei processi produttivi, al contenuto numero degli occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari; *d)* il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza; *e)* a tale vulnus non può porre rimedio la Corte, perché la richiesta del remittente concerne la ridefinizione della stessa soglia massima dell'indennità, in difetto di soluzioni predefinite che possano circoscrivere il carattere manipolativo dell'intervento auspicato; *f)* anche l'eliminazione del regime speciale previsto per i piccoli datori di lavoro non può che essere rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore.

La Corte, tuttavia rileva che «un ulteriore protarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere nuovamente».

La sentenza porta la data del 23 giugno 2022 e da allora il legislatore non è intervenuto per riportare nell'alveo della legittimità costituzionale la disposizione oggetto della censura.

La fattispecie concreta in esame, per le ragioni sopra esposte, può avvalorare, sulla base di un apprezzamento del caso concreto, il giudizio di inadeguatezza della norma a consentire un'adeguata individualizzazione della sanzione. In particolare, il contesto fattuale sopra succintamente riportato fa ritenere che vi sia una discrasia tra numero degli occupati e effettiva forza economica dell'impresa datrice di lavoro.

Ciò si ripercuote sia sull'adeguatezza del risarcimento, tenuto conto che esso, «ancorché non necessariamente riparatorio dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere necessariamente equilibrato», sia sulla portata dissuasiva della sanzione applicabile. Il diritto al lavoro (art. 4, primo comma della Costituzione) e la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, primo comma, della Costituzione) richiedono che i limiti posti al potere di recesso del datore di lavoro correggano un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della sola previsione di un massimo risarcitorio di sei mensilità da un lato conserverebbe la differenziazione di disciplina tra imprese minori e maggiori, dall'altro offrirebbe al giudice un più ampio spettro sanzionatorio, con cui adeguare la indennità risarcitoria alle specificità del caso, impregiudicata la discrezionalità del legislatore di introdurre modifiche più rilevanti della disciplina sostanziale.

Deve quindi ribadirsi l'irragionevolezza della tutela apprestata per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro sottosoglia, non potendo essa superare le sei mensilità.

Come già evidenziato nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma che ha dato luogo alla sentenza n. 183/2022, la mancata adeguatezza del ristoro nei termini precisati viola gli artt. 3, comma 1, 4, 35, comma 1 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, secondo cui «l'indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo».

Appare quindi non manifestamente infondata, in rapporto agli articoli 3, comma 1, 4, 35 comma 1, della Costituzione nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, con riguardo alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

P.Q.M.

Il Giudice, visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, con riguardo alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» in rapporto agli articoli 3, comma 1, 4, 35 comma 1 della Costituzione nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea;

dispone la sospensione del giudizio;

ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Così deciso in Padova, 16 luglio 2025

Il Giudice estensore: Dallacasa

25C00262

#### N. 213

Ordinanza del 23 settembre 2025 del Tribunale di Varese nel procedimento penale a carico di L. C.

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.

#### TRIBUNALE DI VARESE

## SEZIONE PENALE

Il giudice Andrea Crema della sezione penale del Tribunale di Varese, dato atto che:

pende a carico di C... L..., nato a ... il ..., difeso di fiducia dall'avv. Luca Profita del foro di Busto Arsizio, il processo r.g.t. 1614/2021, r.g.n.r. 5147/2019, nell'ambito del quale è imputato «del reato di cui all'art. 570-bis del codice penale perché, essendo in fase di separazione da V... C..., violava gli obblighi di natura economica derivanti dall'ordinanza del Tribunale di Varese dell'11 marzo 2019, omettendo di corrispondere euro 1.000 mensili a titolo di contributo per il mantenimento della moglie», processo nell'ambito del quale si era costituita parte civile V... C..., difesa dall'avv. Mattia Ludovico Piantanida del foro di Busto Arsizio;

in seguito all'apertura del dibattimento e all'ammissione delle prove, dopo l'esame di un teste, è pervenuta la remissione di querela del 4 gennaio 2024 da parte della parte civile V... C... (con contestuale rinuncia alla costituzione di parte civile);

alla luce del pressoché univoco orientamento di legittimità (*cfr.*, da ultimo, Cass. 34275/2024) e, implicitamente, anche di quello della Corte Costituzionale formatosi sulle precedenti identiche fattispecie di cui agli articoli 12-*sexies* della legge n. 898/1970 e 3 della legge n. 54/2006, il reato di cui all'art. 570-*bis* del codice penale è una fattispecie autonoma di reato che mutua dal primo comma dell'art. 570 del codice penale il trattamento sanzionatorio, ma non il regime di procedibilità, che è dunque quello ordinario d'ufficio.

Ritenuto che:

dato il tenore letterale dell'art. 570-bis del codice penale, non è percorribile un'interpretazione differente da quella corrente nella giurisprudenza delle più alte Corti in ordine al regime di procedibilità della fattispecie;

sussiste il fondato dubbio che tale regime di procedibilità in caso di violazione degli obblighi economici tra coniugi derivanti dalla separazione sia in contrasto con il principio di ragionevolezza e il finalismo rieducativo della pena ricavabili rispettivamente dagli articoli 3 e 27 della Costituzionale;

la questione di costituzionalità è rilevante nel giudizio *a quo*, comportando l'eventuale declaratoria di incostituzionalità l'immediata improseguibilità dell'azione penale per intervenuta estinzione del reato per remissione della querela, non avendo l'imputato esercitato la facoltà di ricusa di cui all'art. 155 del codice penale.

#### OSSERVA

Il Tribunale non ignora che secondo la Corte costituzionale le scelte sul regime di procedibilità dei reati prescindono dalla loro gravità, ma va sollecitata a rimeditare tale conclusione nell'ipotesi - che si ritiene sussistente nel caso concreto - di manifesta irrazionalità della scelta del legislatore sul regime di procedibilità in caso di significativa sproporzione nel trattamento sanzionatorio tra fattispecie penali che, sebbene forse non di tale identica struttura da sollecitare uno scrutinio sotto il profilo della violazione piena del principio della parità di trattamento, abbiamo comunque tratti di accentuata somiglianza strutturale (in particolare, per quanto qui rileva, per il fatto che entrambe si incentrano ed esauriscono su analogo oggetto materiale di tipo patrimoniale).

Per effetto dell'art. 649, secondo comma, del codice penale che prevede la procedibilità a querela di parte dei reati di cui al Titolo XIII del codice penale commessi in danno del coniuge legalmente separato e, più in generale, della previsione della procedibilità a querela introdotta al terzo comma dell'art. 624 del codice penale dall'art. 2 del decreto legislativo n. 150/2022, si è in presenza di un sistema punitivo in cui coesiste la procedibilità d'ufficio del delitto di cui all'art. 570-bis del codice penale anche quando avente ad oggetto solo prestazioni patrimoniali tra coniugi separati - reato che potrebbe essere punito, ex art. 570, primo comma, del codice penale, anche con la sola pena pecuniaria (nel massimo di euro 1.032 di multa) - con la procedibilità a querela di parte del delitto di cui agli articoli 624-625, ultimo comma, del codice penale, che potrebbe in ipotesi vedere come protagonisti dal lato attivo e passivo gli stessi ex coniugi separati ed avente anch'esso ad oggetto beni patrimoniali (e, in ipotesi, persino le stesse somme oggetto dell'obbligo di mantenimento), passibile di essere punito nel massimo con una pena di dieci anni di reclusione (oltre alla pena pecuniaria).

La previsione della punibilità a querela di parte della fattispecie di cui agli articoli 624-625, ultimo comma, del codice penale relativamente ai fatti intercorsi tra coniugi separati sembra rendere manifestamente irragionevole e, pertanto lesiva dell'art. 3 della Costituzione, la scelta del legislatore di prevedere la punibilità d'ufficio per la fattispecie di cui all'art. 570-bis del codice penale in caso di violazione degli obblighi patrimoniali tra coniugi discendenti dalla separazione.

La ragionevolezza di un tale assetto non può essere fatta discendere dal fatto che nella fattispecie di cui all'art. 570bis del codice penale, a differenza della fattispecie di cui all'art. 624 del codice penale, è presente il vulnus ad un provvedimento giudiziale, perché il legislatore ha previsto nell'art. 388 del codice penale la procedibilità a querela di parte
per numerose condotte agite in spregio di provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La ragionevolezza non può essere fatta discendere da connotati di rilievo pubblicistici del credito di cui all'art. 156 del codice civile, perché, per costante giurisprudenza di legittimità, in sede di separazione l'assegno di mantenimento ha principalmente funzione di mantenere a favore del coniuge con minore capacità reddituale il tenore di vita goduto in costanza di matrimonio (*cfr.*, da ultime, Cassazione n. 4530/2025 e n. 3551/2025).

Né la ragionevolezza della procedibilità d'ufficio sembra possa essere giustificata dalla sua maggiore attitudine a costituire strumento di stimolo all'adempimento poiché, al di là che evidentemente il legislatore non ha fatto un simile ragionamento nel prevedere la procedibilità a querela per le condotte oggetto dell'art. 388 del codice penale, dalla diuturna prassi giudiziaria - che, va osservato incidentalmente, a giudicare dal numero dei rilievi di costituzionalità sollevati nel corso del tempo avverso le norme succedutesi in materia, in generale mal digerisce la procedibilità d'ufficio delle condotte di inadempimento agli obblighi di mantenimento connessi con la crisi della famiglia - sembra potersi ricavare, diversamente da quanto autorevolmente sostenuto nella sentenza n. 71/2024 della Corte costituzionale (peraltro relativamente ad un'altra fattispecie incriminatrice), che è la procedibilità a querela, e non quella di ufficio, a costituire indiretto strumento persuasivo.

Il debitore è, infatti, concretamente indotto ad attivarsi per il pagamento per eliminare la prospettiva di una condanna (come avvenuto nel caso di specie) solo una volta che è stato effettivamente sottoposto a procedimento a penale, laddove la procedibilità di ufficio non sembra poter avere concreti effetti preventivi (non solo per la scarsa conoscenza del regime di procedibilità dei reati da parte della generalità dei consociati, ma anche perché la prospettiva di una condanna prima della presentazione di denunce-querela appare ai debitori fisiologicamente astratta e lontana), né sembra poter stimolare comportamenti riparatori successivi (restando indifferente, ai fini della declaratoria di responsabilità, un eventuale pagamento tardivo, al di fuori degli angusti limiti della novella apportata al primo comma dell'art. 131-bis del codice penale dal citato decreto legislativo n. 150/2022).

In altri termini, è il regime di procedibilità a querela che costituisce un utile strumento per la composizione stragiudiziale del conflitto (ciò che sembra quantomeno implicitamente riconosciuto anche dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 248/2020, sebbene avente ad oggetto altre fattispecie penali, e dalle considerazioni espresse nell'ordinanza n. 106/2024 della stessa Corte) e, indipendentemente da una tale composizione, comunque un incentivo per l'autore del reato a ristorare anche in via unilaterale la vittima nella prospettiva di poter beneficiare dell'effetto estintivo di cui all'art. 162-*ter* del codice penale.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, esaurendosi il reato di cui all'art. 570-bis del codice penale in caso di violazione degli obblighi economici tra coniugi separati nel mero inadempimento di un'obbligazione civilistica di pagamento, percepito nella prassi dal soggetto attivo e passivo del reato nella sua dimensione squisitamente economica (di cui è clastico esempio il caso di specie, ove la persona offesa, nel giustificare la rimessione della querela e la rinuncia alla costituzione di parte civile, «dichiara di avere percepito tutto quanto dovuto a titolo di mantenimento e di non avere più interesse a proseguire nell'azione penale»), la previsione di una comminatoria di pena anche nell'ipotesi in cui la parte beneficiaria dell'attribuzione patrimoniale non abbia manifestato volontà punitiva o, ancora peggio, l'abbia revocata (come nel caso di specie), farebbe percepire all'autore del reato come ingiusta la comminatoria e l'espiazione di una pena.

### P.O.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 570-bis del codice penale nella parte in cui non prevede la 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.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Varese, 23 settembre 2025

Il giudice: CREMA

#### 25C00263

Margherita Cardona Albini, redattore

Delia Chiara, vice redattore

(WI-GU-2025-GUR-045) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 11,00

