

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 11

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

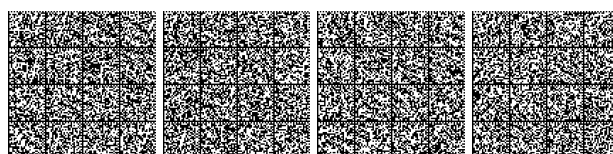
PARTE PRIMA

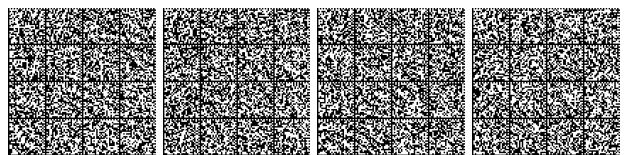
Roma - Mercoledì, 18 marzo 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 29. Sentenza 27 gennaio - 13 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Contenimento della spesa pubblica - Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG) - Partecipazione al contenimento della spesa pubblica - Mezzo alternativo di adempimento - River-samento forfettario annuale, a decorrere dal 2014, al bilancio dello Stato, ferme restando le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale - Irragionevolezza, lesione delle posizioni previdenziali degli iscritti e del principio di buon andamento dell'ente nella gestione amministrativa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 417, primo e secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 38, secondo comma, e 97, secondo comma. Pag. 1

N. 30. Sentenza 2 dicembre 2025 - 17 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Divieto di una seconda concessione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di egua-glianza, della presunzione di innocenza, anche di natura convenzionale, e del finali-smo rieducativo della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 168-*bis*, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2. . . . Pag. 11

N. 31. Sentenza 26 gennaio - 17 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Isolamento disciplinare - Disciplina - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, finalità rieducativa della pena, nonché lesione del diritto alla salute e delle riserve di giurisdizione e di legge a tutela della libertà di comunicazione - Inammissibilità delle questioni.

Ordinamento penitenziario - Isolamento disciplinare - Deliberazione da parte del consiglio di disciplina, anziché di un organo giudiziario - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione a tutela della libertà di comunicazione - Inammissibilità della questione.

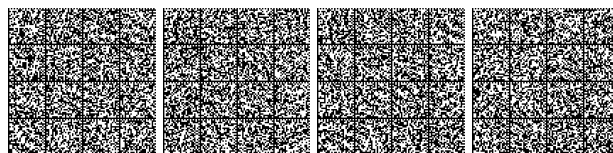
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 33, comma 1, lettera *b*), 39, primo comma, numero 5), e 40.
- Costituzione, artt. 3, 15, 27, terzo comma, e 32. Pag. 18



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2026 (della Regione Puglia)

Bilancio e contabilità – Disabilità – Istruzione – Legge di bilancio 2026 – Prevista definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2017, nonché con certificazione di disabilità precedente all'applicazione delle Linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6 – Previsione che il livello essenziale delle prestazioni (LEP) garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione – Previsione che costituisce contenuto del LEP, quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 66 del 2017 – Previsione che entro il 31 dicembre 2027, il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, è alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) – Previsione che con decreto interministeriale dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel suddetto registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale – Previsione che il registro nazionale è alimentato dai dati del piano educativo individualizzato (PEI) già trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell'ambito dei flussi informativi esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – Previsione che con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla competente Commissione tecnica per i fabbisogni standard, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026 e al successivo raggiungimento



del LEP – Previsione che all’attuazione dei commi da 706 a 710 dell’art. 1 della legge di bilancio 2026, si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità, di cui all’art. 1, comma 210, della legge, n. 213 del 2023 afferenti alla finalità di cui all’art. 1, comma 213, lettera a), della legge medesima, sulle risorse del Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi, di cui all’art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell’ambito dei rispettivi bilanci – Stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze e disposizioni relative - Missione 14 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)”, Programma 14.1 “Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio” (24.5), Azione “Politiche per la famiglia e le disabilità” in cui viene collocato lo stanziamento relativo al “Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità”.

- Legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), artt. 1, commi da 706 a 711, e 3 e annessa Tabella 2..... Pag. 25

N. 38. Ordinanza del Tribunale di Ancona del 22 gennaio 2026

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l’offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell’esercizio delle proprie funzioni.

- Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 2..... Pag. 64

N. 39. Ordinanza del Tribunale di Livorno del 12 febbraio 2026

Lavoro – Licenziamento individuale – Licenziamento per giusta causa – Tutela indennitaria del lavoratore (assunto anteriormente al 7 marzo 2015) nei casi di licenziamento illegittimo intimato da un datore di lavoro sottosoglia (che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all’art. 18 della legge n. 300 del 1970) – Previsione del versamento di un’indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto, invece della previsione di un limite massimo di 12 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), art. 8..... Pag. 72

N. 40. Ordinanza del Tribunale di Campobasso del 9 febbraio 2026

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all’acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all’estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all’estero anche prima della data di entrata in vigore dell’art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-*bis*, introdotto dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74. ... Pag. 85



N. 41. Ordinanza del Tribunale di Campobasso del 6 febbraio 2026

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all’acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all’estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all’estero anche prima della data di entrata in vigore dell’art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74. ...

Pag. 95

N. 42. Ordinanza del Tribunale di Padova del 9 gennaio 2026

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 – Lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione di cui all’art. 14, comma 1, e all’art. 14.1 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito – Previsto riconoscimento dell’indennità di fine servizio al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi dell’art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito.

- 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; 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, art. 23, comma 1.

Pag. 104



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 29

Sentenza 27 gennaio - 13 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Contenimento della spesa pubblica - Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG) - Partecipazione al contenimento della spesa pubblica - Mezzo alternativo di adempimento - Riversamento forfettario annuale, a decorrere dal 2014, al bilancio dello Stato, ferme restando le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale - Irragionevolezza, lesione delle posizioni previdenziali degli iscritti e del principio di buon andamento dell'ente nella gestione amministrativa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 417, primo e secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 38, 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, Maria Alessandra SANDULLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promosso dalla Corte d'appello di Roma, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, con ordinanza del 2 aprile 2025, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocata Barbara Randazzo per la Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, nonché l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 aprile 2025, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Roma, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», «nella parte in cui prescrive che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa previste da tale disposizione siano versate annualmente dalla Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

1.1.- Tale disposizione recita: «A decorrere dall'anno 2014, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, gli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, possono assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo effettuando un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno, pari al 15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Per detti enti, la presente disposizione sostituisce tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica che prevede, ai fini del conseguimento dei risparmi di finanza pubblica, il concorso delle amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale».

La previsione si correla alla imposizione delle misure di contenimento della spesa pubblica sugli enti previdenziali di diritto privato (originati dalla privatizzazione dei preesistenti enti pubblici ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, recante «Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza» o istituiti *ex novo* per i liberi professionisti iscritti in appositi albi o elenchi ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, recante «Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione») in forza della loro inclusione nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, secondo l'elenco redatto annualmente dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

In particolare, tra tali misure è stato previsto per gli enti che, come le casse di previdenza di liberi professionisti, sono dotati di autonomia finanziaria e non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato, il dovere di «riduzione della spesa per consumi intermedi» secondo percentuali differenzialmente stabilite per le diverse annualità, e correlativamente prescritto l'obbligo di riversamento annuale al bilancio dello Stato dei risparmi così conseguiti (art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e art. 50, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89).

In questo contesto normativo, la disposizione censurata ha consentito alle sole casse di previdenza di categoria, a decorrere dall'anno 2014, di optare, in luogo dell'assolvimento analitico alle specifiche prescrizioni di contenimento della spesa pubblica, per l'effettuazione del predetto riversamento forfettario al bilancio statale pari al 15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.

1.2.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere - per quanto di interesse - dell'appello proposto dalla Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG, o anche: Cassa dei geometri), avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Roma seconda sezione civile, in composizione monocratica, 9 giugno 2020, n. 8314, che aveva rigettato la sua domanda di ripetizione delle somme riversate allo Stato negli anni 2014-2016, in adempimento a quanto previsto dal censurato art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013.

La domanda di restituzione della CIPAG era fondata sulla ritenuta illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione, poiché reputata impositiva di un trasferimento allo Stato dei risparmi di spesa degli enti previdenziali privatizzati contrario agli artt. 3, 38 e 97 Cost. Tale contrasto, in particolare, era dedotto «in applicazione del principio di diritto» affermato dalla sentenza n. 7 del 2017 di questa Corte che, con riguardo alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, nella parte in cui gli ha imposto il versamento all'erario delle somme ottenute dalla riduzione delle spese per consumi intermedi contestualmente prevista.

Il rimettente espone che il primo giudice aveva rigettato la domanda di cui all'art. 2033 del codice civile, ritenendo manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla parte attrice, dell'art. 1,



comma 417, della legge n. 147 del 2013, del quale aveva delineato le differenze rispetto all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, oggetto della richiamata sentenza n. 7 del 2017.

Non condividendo la valutazione del Tribunale, la Corte d'appello motiva sui presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

1.2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume che la decisione della domanda di ripetizione dell'indebito proposta dalla Cassa di previdenza richiede la necessaria applicazione dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013.

Inoltre, della disciplina censurata è esclusa la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata in considerazione della sua inequivoca portata letterale, della sua *ratio*, e dei suoi effetti.

1.2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente deduce che l'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 presenterebbe i medesimi vizi di illegittimità costituzionale ravvisati dalla menzionata sentenza n. 7 del 2017 nei confronti dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Infatti, la norma indubbiata e quella già dichiarata costituzionalmente illegittima condividerebbero la medesima *ratio* e determinerebbero lo stesso effetto distrattivo in favore dello Stato del risparmio di spesa conseguito da un ente previdenziale privatizzato.

A sostegno di tale assunto, l'ordinanza riporta le argomentazioni svolte dalla CIPAG.

In particolare, le due disposizioni darebbero luogo a un meccanismo analogo - con imposizione sia dell'obbligo di riduzione di spese sia dell'obbligo di riversamento all'erario del risparmio ottenuto -, differenziandosi solamente la seconda dalla prima per la maggiore entità degli importi da riversare e per l'alternatività del riversamento rispetto all'assolvimento degli altri obblighi di spending review. Piuttosto, la facoltà di scelta concessa agli enti dall'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 verterebbe solo sulle «modalità attraverso cui procedere alle riduzioni di spesa e ai conseguenti riversamenti, se forfettarie [...] ovvero analitiche in base alla normativa generale degli enti pubblici non territoriali». Entrambe le discipline, dunque, arrecherebbero nocumento all'autonomia finanziaria degli enti previdenziali privatistici.

Alla luce della ritenuta coincidenza della portata delle due disposizioni, il giudice *a quo* sostiene gli odierni dubbi di legittimità costituzionale, riproducendo quasi per intero la motivazione della citata sentenza n. 7 del 2017.

In particolare, sono riportati di tale pronuncia i seguenti assunti:

a) l'art. 8 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, nella parte in cui stabilisce il dovere di riduzione della spesa per consumi intermedi è giustificato dal necessario rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea ed è strumento idoneo a rendere più efficiente la gestione pensionistica, poiché riduce le spese correnti della Cassa e determina risorse per le prestazioni previdenziali;

b) al contrario, laddove impone l'obbligo di destinazione all'erario dei risparmi realizzati è costituzionalmente illegittimo per tre profili:

- in primo luogo, in contrasto con il principio di ragionevolezza, la norma (che opera in deroga all'ordinario regime di autonomia di quella Cassa) sacrifica incongruamente il suo interesse a mantenere le somme risparmiate per assolvere alla sua missione di gestire e assicurare nel tempo le prestazioni previdenziali agli iscritti, rispetto a un generico interesse dello Stato ad apprenderle per arricchire, in modo peraltro marginale, le proprie dotazioni di entrata;

- in secondo luogo, in violazione del buon andamento della gestione amministrativa dell'ente previdenziale, l'obbligo di riversamento all'erario opera in senso contrario alle norme di spending review - che limitano le spese correnti a beneficio dei fondi a disposizione per il pagamento delle prestazioni - in quanto decurta il risparmio ottenuto dalle risorse naturalmente a ciò destinate;

- infine, la previsione compromette la garanzia delle posizioni previdenziali degli associati (art. 38 Cost.), cui gli equilibri finanziari della Cassa sono funzionali. Infatti, il prelievo statale (strutturale e continuativo) rischia di minare, nel lungo periodo, gli equilibri di un sistema previdenziale improntato all'autosufficienza economica (con espresso divieto normativo di intervento riequilibratore dello Stato) e sul vincolo di destinazione tra contributi degli iscritti e prestazioni previdenziali.

2.- Si è costituita in giudizio la CIPAG, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

L'ente previdenziale ha condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'atto di rimessione.

In particolare, per rafforzare le argomentazioni del giudice *a quo* in punto di non manifesta infondatezza, la parte si dedica alla ricostruzione dell'intero quadro normativo e rimarca le affermazioni della sentenza di questa Corte n. 7 del 2017, ritenendole estensibili al sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del



2013 in virtù della affermata analogia del meccanismo censurato rispetto a quello previsto dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito: entrambe le disposizioni, infatti, imporrebbero riduzioni di spesa e riversamenti delle somme risparmiate allo Stato, differendo nelle modalità (analitiche o forfettarie) con cui procedervi.

Inoltre, l'atto difensivo si sofferma sulla natura del riversamento qualificandolo come prelievo di tipo strutturale e continuativo.

Il trasferimento degli importi in parola sarebbe stato introdotto, infatti, quale misura non temporanea, ma permanente, come rivelato dal tenore letterale della disposizione che farebbe riferimento al solo termine iniziale della previsione («[a] decorrere dall'anno 2014»). Per contro, non ne sarebbe predicabile il carattere eccezionale, neppure alla luce della sopravvenuta limitazione della sua previsione all'anno 2019, in conseguenza della sottrazione degli enti previdenziali privatizzati dalla normativa di contenimento della spesa pubblica dall'anno 2020 in virtù dell'art. 1, comma 183, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). Infatti, quest'ultima disposizione sarebbe espressione di una successiva decisione legislativa di porre termine al prelievo, peraltro dopo sei anni di sua efficacia.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

3.1.- L'interveniente antepone ad ogni considerazione di rito e di merito la descrizione della portata economica delle questioni, in ragione degli ingenti riflessi finanziari che comporterebbe una decisione di accoglimento.

In proposito, l'Avvocatura dello Stato rappresenta che tutti gli enti previdenziali «privatizzati» (*recte*: di diritto privato) di cui al d.lgs. n. 509 del 1994 e al d.lgs. n. 103 del 1996 hanno esercitato l'opzione prevista dalla disposizione censurata con la conseguenza che da una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013, non circoscritta alla sola CIPAG, deriverebbe l'obbligo per l'erario di restituzione alle casse di previdenza dei versamenti da loro effettuati in favore del bilancio dello Stato dal 2014 al 2019, per un importo di circa 68,5 milioni di euro, oltre interessi.

3.2.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per differenti ragioni.

3.2.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per inadeguata e/o carente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza avendo largamente utilizzato la tecnica della motivazione per *relationem*.

In particolare, quanto alla rilevanza e alla impossibilità di interpretazione conforme, la Corte d'appello rimettente avrebbe richiamato quanto affermato dal Tribunale di Roma nella sentenza oggetto di impugnazione e, quanto alla non manifesta infondatezza, si sarebbe limitata a: 1) far proprie talune considerazioni della CIPAG; 2) condividere gli argomenti utilizzati dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel sollevare, con ordinanza iscritta al n. 208 reg. ord. 2015, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito (poi decise con la più volte citata sentenza n. 7 del 2017); 3) soprattutto effettuare meri rinvii alle ragioni di illegittimità costituzionale enunciate nella più volte citata sentenza n. 7 del 2017 con riguardo a tale diversa normativa, peraltro riportandone quasi integralmente la motivazione.

Dunque, il rimettente non avrebbe esposto autonome considerazioni per sostenere l'illegittimità costituzionale della norma censurata e i lamentati vizi sarebbero stati fatti discendere, in modo automatico, da quelli riscontrati nella predetta pronuncia in riferimento ad altra e diversa normativa della quale sarebbe asserito, in modo apodittico, l'identità di *ratio* e di effetti con quella oggetto di scrutinio.

3.2.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri nega la sussistenza del presupposto della rilevanza per due profili.

Per un verso, le sollevate questioni di legittimità costituzionale non sarebbero necessarie per decidere la controversia la quale, piuttosto, sarebbe «fondata sulla incontestata esistenza della fonte legale dell'obbligazione, la quale è stata criticata dalla CIPAG ai fini del riconoscimento del diritto tutelato dall'art. 2033 c.c.».

Per altro verso, l'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale sarebbe ininfluenza sul giudizio *a quo*.

Tanto perché si sarebbe «venuta a creare una situazione di fatto irreversibile in termini di correttivi alle spese già effettuate negli anni dal 2017 al 2019». Infatti, il versamento forfettario, effettuato in alternativa all'adempimento di tutte le norme in materia di riduzione delle spese, avrebbe «consentito alla CIPAG di non porre in essere le analitiche riduzioni della spesa richieste dalle norme sostituite e che avrebbero dovuto essere applicate in assenza [dell'opzione esercitata]».

3.2.3.- In terzo luogo, il rimettente avrebbe esperito solo apparentemente il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, procedendo a richiedere a questa Corte un avallo ad una determinata esegesi e non già la soluzione di un dubbio di legittimità costituzionale.

3.3.- Nel merito, la difesa statale ha resistito alle diverse questioni sollevate.



L'Avvocatura dello Stato ha, innanzitutto, confutato la somiglianza tra la norma censurata e quella contenuta nell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sostenuta dall'ordinanza del rimettente e dalla difesa della parte.

A tal fine sono poste in evidenza le differenti caratteristiche e le diverse rationes delle due discipline: l'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 - emanata per garantire alle casse di previdenza privatizzate una maggiore flessibilità gestionale di spesa -, al contrario della seconda, avrebbe una portata facoltativa (essendone rimessa l'applicazione alla libera adesione di ciascun ente previdenziale) e natura speciale (non intervenendo sulle riduzioni di spesa per consumi intermedi, ma consentendo ai soli enti previdenziali di diritto privato un esonero dalle previsioni di spending review purché assicurino, tramite il prescelto riversamento predeterminato e forfettario, il concorso all'equilibrio e alla sostenibilità del debito pubblico). Per tali peculiarità, il meccanismo *de quo* non sarebbe qualificabile come prelievo strutturale e continuativo e, inoltre, il menzionato intervento abolitivo ad opera dell'art. 1, comma 183, della legge n. 205 del 2017, ne avrebbe confermato il carattere transitorio.

Dunque, per le sostenute difformità sostanziali tra le due normative non sarebbero, anzitutto, trasponibili all'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 i vizi di illegittimità costituzionale ravvisati dalla sentenza n. 7 del 2017 con riguardo all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

In particolare, le violazioni degli artt. 3, 38 e 97 Cost. non sussisterebbero poiché la descritta facoltatività del riversamento forfettario, dipendente da una scelta della Cassa effettuata nell'esercizio della propria autonomia gestionale, organizzativa e contabile, non altererebbe gli equilibri finanziari tra contributi versati dagli iscritti e prestazioni rese, funzionali alla garanzia delle posizioni previdenziali degli associati, né comprometterebbe l'autosufficienza del relativo sistema previdenziale.

Piuttosto, il riversamento a forfait costituirebbe un sistema alternativo rispetto al puntuale adempimento della normativa in materia di contenimento di spesa, frutto del bilanciamento del legislatore tra l'autonomia degli enti previdenziali e le esigenze di finanza pubblica.

3.3.1.- L'atto di intervento rimarca altresì che il dictum della predetta pronuncia n. 7 del 2017, che ha riguardato solo la Cassa nazionale di previdenza dei dottori commercialisti, non sarebbe mai stato esteso dall'amministrazione finanziaria alle altre casse categoriali di liberi professionisti.

3.4.- Infine, l'interveniente sostiene la non fondatezza delle questioni sottolineando l'irragionevolezza della richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 nella sola parte in cui è previsto il riversamento - in termini analoghi al dispositivo di cui alla sentenza n. 7 del 2017 - e non anche nella restante parte che ne sancisce la sua alternatività agli adempimenti di contenimento della spesa pubblica: piuttosto, la caducazione della prima norma, farebbe perdere la «ragion d'esistere» della seconda. Il Presidente del Consiglio dei ministri fa notare, inoltre, che nell'ordinamento permanerebbe la puntuale normativa in materia di spending review.

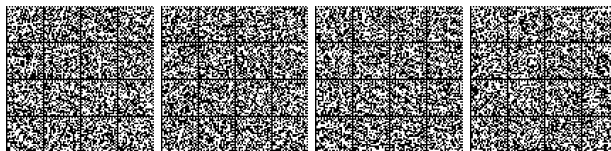
4.- In vista dell'udienza pubblica, la CIPAG ha depositato memoria in cui ha replicato alle difese svolte dall'Avvocatura dello Stato, tanto con riferimento alle spiegate eccezioni di inammissibilità delle questioni, quanto con riguardo agli argomenti di merito spesi per la loro non fondatezza.

In particolare, nell'avversare la tesi dell'interveniente della diversità della portata dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 rispetto all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, ha approfondito il proprio assunto difensivo secondo cui anche il riversamento forfettario previsto nella prima disposizione avrebbe come presupposto implicito l'obbligo di procedere ai risparmi di spesa: sarebbe, infatti, irragionevole e non coerente con la disciplina europea di spending review l'imposizione di un pagamento di somme allo Stato da parte degli enti previdenziali non accompagnato dal loro dovere di contenimento delle spese.

Considerato in diritto

5.- La Corte d'appello di Roma, prima sezione civile, dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 38, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 «nella parte in cui prescrive che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa previste da tale disposizione siano versate annualmente dalla Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

Il primo periodo della predetta disposizione ha consentito, a decorrere dal 2014, ai soli enti previdenziali di diritto privato di «assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo» - cui sono tenuti in quanto soggetti inclusi nell'elenco delle pubbliche amministrazioni redatto dall'ISTAT ai sensi



dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009 - «effettuando un riversamento [annuale al bilancio statale] pari al 15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010». Il secondo periodo precisa che per «detti enti, la presente disposizione sostituisce tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica», ferme le disposizioni che recano vincoli in materia di spese di personale.

Le censure sono sostenute con largo richiamo alla motivazione della sentenza di questa Corte n. 7 del 2017, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, «nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni [dei consumi intermedi contestualmente imposte] siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

5.1.- Prioritaria ad ogni altra considerazione è la delimitazione del *thema decidendum*.

Il rimettente - chiamato a giudicare in appello della domanda della CIPAG di restituzione degli importi versati allo Stato a tale titolo negli anni 2014-2016 - appunta le sue censure sul meccanismo di trasferimento di risorse previsto dall'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013, primo periodo, con specifico riferimento a tale Cassa di previdenza.

In tali termini va perimetrato l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale per garantirne «l'aderenza alla fattispecie soggettiva del giudizio *a quo*» (sentenza n. 267 del 2020), tenuto conto della eterogeneità della categoria delle casse di previdenza dei liberi professionisti.

6.- Tanto chiarito, in via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.1.- Anzitutto, l'Avvocatura dello Stato denuncia la carenza di motivazione dell'ordinanza su entrambi i presupposti per sollevare questioni di legittimità costituzionale, poiché svolta solo per *relationem* alla citata sentenza di questa Corte n. 7 del 2017 e agli atti difensivi della CIPAG, senza argomentazioni autosufficienti.

L'eccezione è infondata.

Quanto alla rilevanza, la Corte d'appello motiva in modo autonomo, seppur sintetico.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non effettua meri rinvii; piuttosto, egli riproduce ampi stralci della motivazione della pronuncia di questa Corte affermando di far propri i relativi assunti e di ritenere trasponibili al censurato art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 i vizi allora ravvisati con riguardo all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, in ragione delle similitudini, per *ratio* ed effetti, tra i riversamenti rispettivamente previsti. Tale conclusione, inoltre, è rafforzata dalla condivisione di taluni ulteriori argomenti sostenuti dall'ente di previdenza.

6.2.- L'interveniente eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni per il difetto di rilevanza sotto due diversi profili.

6.2.1.- In primo luogo, l'incidente di costituzionalità non sarebbe necessario per dirimere il giudizio *a quo*.

L'eccezione per tale profilo non ha pregio.

Dalla complessiva lettura dell'ordinanza si evincono le ragioni poste dal rimettente, in termini tutt'altro che implausibili, a sostegno della pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2025, n. 125 del 2024, n. 151 del 2023 e n. 192 del 2022): è esposto, infatti, che la domanda, proposta ai sensi dell'art. 2033 cod. civ., di ripetizione dei pagamenti effettuati dalla CIPAG allo Stato, in attuazione dell'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013, ha causa nella denunciata illegittimità costituzionale di tale previsione normativa, che costituisce il titolo delle rispettive obbligazioni pecuniarie.

6.2.2.- In secondo luogo, si sostiene l'ininfluenza dell'invocato intervento ablativo sul giudizio *a quo*. In particolare, l'eventuale pronuncia di accoglimento non sarebbe in grado di correggere le spese ormai effettuate dall'ente previdenziale negli anni trascorsi e alla cui analitica riduzione sarebbe stato tenuto in assenza dell'opzione per il riversamento forfettario consentito della norma censurata.

Anche per tale profilo l'eccezione va disattesa.

Quanto rappresentato concerne, infatti, un effetto del tutto estraneo al *thema decidendum* del giudizio principale che attiene solo alla ripetizione delle somme versate in via forfettaria.

6.3.- Va, infine, respinta la residua eccezione per mancata sperimentazione del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

Il giudice *a quo* ha escluso la praticabilità dell'esegesi conforme del censurato art. 1, comma 417, per la sua inequivoca portata sul piano letterale, assunto che non è confutabile posta la chiarezza della previsione del versamento annuale di somme da parte delle casse di previdenza dei liberi professionisti in favore dello Stato.



Pertanto, il rimettente ha fatto corretta applicazione del principio della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (tra le tantissime, sentenze n. 142 e n. 88 del 2025, n. 44 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 221 del 2019).

7.- L'esame del merito richiede una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inseriscono le questioni sollevate, limitatamente agli aspetti essenziali per la decisione.

7.1.- La Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti è uno degli enti previdenziali con personalità giuridica di diritto privato per le categorie dei liberi professionisti e, in particolare, una associazione derivata dalla trasformazione di un preesistente ente di diritto pubblico, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 509 del 1994.

Come già affermato da questa Corte, tale privatizzazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, avendo, piuttosto, inciso sui diversi piani della forma giuridica e delle modalità organizzative delle funzioni (sentenze n. 7 del 2017 e n. 248 del 1997; ordinanza n. 214 del 1999).

La combinazione della personalità giuridica di diritto privato con la rilevanza pubblicistica del servizio reso ha specifico rilievo nella fattispecie in esame.

7.1.1.- Da un lato, al mutamento della qualificazione giuridica dell'ente e degli strumenti gestionali è legata la configurazione legislativa della loro «autonomia gestionale, organizzativa e contabile», che, tuttavia, trova i «limiti fissati [dallo stesso d.lgs. n. 509 del 1994] in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta» (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 509 del 1994).

Il sistema previdenziale affidato alle casse privatizzate risulta conseguentemente caratterizzato: 1) dall'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione degli appartenenti alla relativa categoria professionale (art. 1, comma 3, primo periodo); 2) dall'espresso divieto di «finanziamenti pubblici diretti o indiretti» (art. 1, comma 3, secondo periodo); 3) dal dovere dei medesimi di attenersi ad una rigorosa gestione economico-finanziaria tale da assicurare l'equilibrio di bilancio (art. 2, comma 2), il quale, se alterato da un disavanzo economico-finanziario di tipo provvisorio, dà luogo alla nomina di un commissario straordinario o, se alterato da un disavanzo di tipo persistente, alla apertura della liquidazione coatta amministrativa (art. 2, commi 4 e 5); 4) dalla previsione di una riserva legale, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni, in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere (art. 1, comma 4, lettera c). A ciò, il legislatore ha successivamente aggiunto la previsione della stabilità delle gestioni previdenziali di lungo periodo, elevata nel tempo dagli originari quindici agli attuali cinquanta anni (art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare»; art. 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»; art. 24, comma 24, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).

7.1.2.- Dall'altro lato, la natura pubblica dell'attività previdenziale e assistenziale svolta - in uno con la previsione del suo sostegno tramite la contribuzione obbligatoria, la soggezione alla vigilanza ministeriale e il controllo della Corte dei conti sulla gestione (art. 3 del d.lgs. n. 509 del 1994) - hanno sinora giustificato l'inserimento da parte dell'ISTAT della CIPAG tra le «unità istituzionali» i cui bilanci concorrono alla formazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea che ha sostituito il regolamento (CE) n. 2223/1996 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (si veda, Consiglio di Stato, sesta sezione, sentenza 28 novembre 2012, n. 6014). Per quel che qui interessa, a livello sovranazionale, il prospetto contabile in cui si sostanzia il conto economico consolidato ha rilevanza per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati da ciascuno Stato membro in sede europea e dell'ottemperanza all'obbligo di evitare disavanzi pubblici effettivi, sancito dall'art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

A livello nazionale, invece, dall'inserimento di un ente nell'elenco redatto dall'ISTAT, il legislatore ha fatto derivare - al pari di quanto stabilito per le autorità indipendenti e le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - l'applicazione delle disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica (art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009), il concorso all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico, ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost., nonché il limite del tasso annuo di crescita delle uscite (artt. 2, comma 1, lettera a, 3, 4 e 5 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi



dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione») e, in termini generali, la soggezione alle discipline di contenimento della spesa pubblica tramite la sua razionalizzazione e riduzione di alcune delle sue voci.

7.2.- In ordine a queste ultime normative di contenimento della spesa pubblica, interessate dalle sollevate questioni, occorre svolgere due considerazioni necessarie per la loro decisione.

Anzitutto, sul piano degli effetti deve sottolinearsi che le norme che prevedono specifiche riduzioni di spesa, applicate ai soggetti dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato, come la CIPAG, possono incidere in modo differente sul relativo patrimonio.

Infatti, ordinariamente, i vincoli di spesa determinano un risparmio nella disponibilità del soggetto onerato e, dunque, si traducono, di riflesso, in una risorsa investibile nella propria missione istituzionale.

Al contrario, ciò non si verifica quanto all'obbligo di riduzione degli esborsi a cui il legislatore abbia ricollegato l'obbligo dell'ente di riversare allo Stato le somme risparmiate (si vedano: art. 61, comma 17, 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; art. 6, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito; art. 1, commi 141-148, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013»). In tale caso - a invarianza del saldo complessivo del consolidato pubblico (dato dalla misura del risparmio ottenuto da una delle sue unità) - si genera una entrata per il bilancio statale sostenuta da una decurtazione patrimoniale per il soggetto obbligato.

Ancora, sul piano soggettivo, va dato conto di una applicazione limitata delle discipline di spending review agli enti previdenziali privatizzati come la Cassa dei geometri, nonostante il loro costante inserimento nell'elenco dei soggetti della cosiddetta finanza pubblica allargata: infatti, in ragione della riconosciuta autonomia, questi: 1) sono stati a volte esclusi dall'imposizione di determinati vincoli di spesa (art. 61, comma 15, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e artt. 6, comma 21-bis, e 8, comma 15-bis, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito); 2) altre volte hanno beneficiato di norme di favore e 3) in ultimo, a far data dall'anno 2020, sono stati definitivamente sottratti dal relativo ambito applicativo ad opera dell'art. 1, comma 183, della legge n. 205 del 2017.

7.3.- Tra le previsioni di favore si colloca proprio l'art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013 che ha concesso ai soli enti previdenziali di diritto privato, a decorrere dal 2014, la facoltà di «assolvere alle disposizioni in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo» - eccezione fatta per i vincoli in materia di spese di personale - «effettuando un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno» nella misura inizialmente fissata al 12 per cento «della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010», poi elevata al 15 per cento dall'art. 50, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Dunque, con questa disposizione, anteriormente al 2020, è stata lasciata alle casse una possibilità di scelta tra soggiacere a «tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica» - e quindi alle previsioni di tagli analitici e di eventuali corrispondenti riversamenti in favore del bilancio statale - oppure essere esonerate da quegli obblighi puntuali provvedendo al trasferimento annuale forfettario.

Sebbene l'art. 1, comma 417, non correli la previsione del pagamento a forfait al dovere di contenimento delle spese - al contrario delle citate disposizioni che prevedono puntuali obblighi di riduzione dei consumi ed equivalenti riversamenti - è evidente che il generale obbligo di taglio dei consumi sia ricavabile dal sistema e ne sia il presupposto.

Tanto si evince da un triplice rilievo: 1) sul piano letterale, la disposizione esplicita nel suo *incipit* quale giustificazione del prelievo il «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica»; 2) sul piano sistematico, l'imposizione generale della riduzione delle uscite si ricava dalla sottoposizione degli enti previdenziali ai rammentati doveri di concorso alla sostenibilità del debito pubblico e al contenimento del tasso annuo di crescita della spesa pubblica (artt. 4 e 5 della legge n. 243 del 2012) e al principio dell'equilibrio di bilancio (art. 3 della legge n. 243 del 2012 e art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 509 del 1994); 3) sul piano della intentio legis, la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge spiega, per un verso, che il contributo annuo del riversamento forfettario è fissato in misura tale da assicurare allo Stato l'introito di importi almeno pari all'«apporto annuale imposto agli enti in questione ai sensi della vigente normativa» - dato dalla somma tra il riversamento annuale dovuto per i risparmi conseguiti sui consumi intermedi di cui all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, e quello per la restrizione sull'acquisto di mobili e arredi di cui all'art. 1, commi 141 e 142, della legge n. 228 del 2012 - e, per altro verso, che il previsto versamento sostitutivo «rispetta [l'] autonomia organizzativa [degli enti], con effetti positivi sulla [loro] efficienza».



7.3.1.- Quanto alle disposizioni «sostituite» dal trasferimento facoltativo e forfettario, questa Corte si è già occupata due volte dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, dichiarando l'illegittimità costituzionale del riversamento annuale previsto con specifico riguardo alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (sentenza n. 7 del 2017) e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (sentenza n. 210 del 2022). Le pronunce si fondano sul comune assunto che il trasferimento dei risparmi conseguiti dai predetti enti al bilancio dello Stato comporta la sottrazione di risorse dall'impiego per la realizzazione dei propri fini istituzionali e il pregiudizio al buon andamento nella loro gestione amministrativa.

8.- Tanto premesso, le questioni sollevate sono fondate per violazione di tutti i parametri evocati.

Il rimettente, con ampio richiamo alla sentenza n. 7 del 2017, a ragione lamenta che il meccanismo di trasferimento degli importi frutto dei risparmi della CIPAG determini, anzitutto, la lesione dell'art. 3, primo comma, Cost., per l'incongruo sacrificio dell'interesse della Cassa a trattenerli e destinarli all'impiego nella attività previdenziale, a vantaggio di un generico interesse dello Stato a incrementare le sue entrate in modo marginale e, correlativamente, la lesione delle posizioni previdenziali degli iscritti tutelata dall'art. 38 Cost. e del buon andamento dell'ente nella gestione amministrativa.

Sono le caratteristiche strutturali del riversamento che conducono a tale conclusione, senza che rilevi la facoltà riconosciuta alla Cassa di prescegliere il pagamento forfettario in luogo dell'adempimento agli analitici obblighi di contenimento della spesa e dei corrispondenti trasferimenti delle economie realizzate, ove imposti.

8.1.- Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, in primo luogo, il riversamento previsto dalla disposizione censurata è stato congegnato come obbligo di pagamento periodico («entro il 30 giugno di ciascun anno»), con carattere duraturo («A decorrere dall'anno 2014» e senza la previsione di un termine finale), il quale è venuto meno solo per effetto dell'art. 1, comma 183, della legge n. 205 del 2017 che ha sottratto, dal 2020, le casse categoriali privatistiche dall'applicazione della normativa sul contenimento della spesa pubblica e, quindi, dal complesso di norme di cui il riversamento forfettario è «sostitu[tivo]».

Dunque, lungi dal configurarsi come contributo straordinario a carico delle casse previdenziali privatizzate per far fronte a una contingente crisi economica, è stata una imposizione introdotta in via stabile, rimasta in vigore per sei anni, fino alla sua caducazione per scelta legislativa successiva, che non ne ha mutato l'originario carattere (sentenze n. 262 del 2020 e n. 125 del 2018).

In secondo luogo, la facoltatività di provvedere alla corresponsione a forfait, seppur preserva l'autonomia gestionale, organizzativa e contabile della Cassa di previdenza dei geometri quanto alle modalità con le quali contenere le proprie uscite, non allevia la criticità della previsione rispetto alla autonomia finanziaria «che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali deficit generati dalla gestione amministrativa» (sentenza n. 210 del 2022).

In particolare, il trasferimento risulta evidentemente incoerente con le previsioni dettate per gli enti previdenziali privatizzati, che già la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di rimarcare, costituite dall'autofinanziamento (sentenze n. 88 e n. 78 del 1995; ordinanze n. 340 del 2000 e n. 214 del 1999) - basato essenzialmente sulla contribuzione degli iscritti e accompagnato dal divieto di finanziamento pubblico (sentenze n. 67 del 2018, n. 7 del 2017 e n. 248 del 1997) - e dal principio dell'equilibrio finanziario dell'ente (sentenze n. 404 del 2000 e n. 390 del 1995; ordinanza n. 340 del 2000); il «prelievo» è, ancora, distonico rispetto all'imposta di stabilità della gestione previdenziale nel lungo periodo e all'esclusione di misure economiche di riequilibrio in caso di disavanzo economico-finanziario temporaneo o persistente.

8.1.1.- Nel quadro così tracciato, risulta anzitutto contrario al principio di ragionevolezza il bilanciamento operato tra gli interessi in gioco, tramite la previsione di un riversamento forfettario in luogo di quelli analitici che - parimenti a questi - sancisce comunque il sacrificio dell'interesse della Cassa a che i risparmi siano mantenuti per l'impiego nella «missione istituzionale di gestire ed assicurare nel tempo le prestazioni previdenziali agli associati» rispetto a un «generico interesse dello Stato ad arricchire, in modo peraltro marginale, le proprie dotazioni di entrata» (sentenza n. 7 del 2017, punto 4.1.).

In particolare, il previsto obbligo finanziario non trova giustificazione nel finanziamento di altri specifici interessi costituzionalmente tutelati affidati allo Stato né nei principi di cui all'art. 97, primo comma, Cost., per il raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea, posta la suddetta invarianza del saldo della complessiva spesa consolidata.

8.1.2.- Il descritto «prelievo dei risparmi» lede, poi, sia gli interessi degli iscritti garantiti dall'art. 38, secondo comma, Cost., sia l'interesse della stessa Cassa a svolgere i propri compiti in un sistema improntato al buon andamento (art. 97 Cost.).



In primo luogo, infatti, il riversamento forfettario decurta i proventi dell'ente, alimentati eminentemente attraverso i contributi degli iscritti, i quali costituiscono la provvista per le prestazioni previdenziali e assistenziali.

In secondo luogo, il pagamento *de quo* contrasta con il principio di buon andamento cui l'ente previdenziale è soggetto in quanto, seppur dotato di personalità giuridica di diritto privato, svolge attività di carattere pubblicistico (art. 1, commi 1 e 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

In particolare, il sistema prescelto dal d.lgs. n. 509 del 1994 implica che le spese di gestione siano «ispirate alla logica del massimo contenimento e della massima efficienza» (ancora, sentenza n. 7 del 2017), così da non incidere negativamente sui mezzi necessari per le provvidenze agli associati: ebbene, l'attuazione di tale regola finanziaria, rimessa all'autonomia dell'ente nelle scelte organizzative, trova sostegno nella normativa statale che impone il rigore nelle spese per i soggetti della finanza pubblica allargata, mentre risulta vanificata dalla «sottra[zione...] dei risparmi di spesa conseguiti» tramite «la corretta ed efficace gestione dei compiti amministrativi», dando luogo a uno «“sbilanciamento” dei conti» (ancora, sentenza n. 210 del 2022).

9.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 38, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 417, primo periodo, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede, a decorrere dall'anno 2014, un riversamento forfettario annuale a favore del bilancio dello Stato da parte della CIPAG, quale mezzo alternativo di adempimento alla normativa in materia di contenimento della spesa pubblica.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta che, per la medesima Cassa di previdenza, rimane privo di autonoma portata normativa il secondo periodo del medesimo art. 1, comma 417, della legge n. 147 del 2013, il quale ribadisce l'effetto sostitutivo del riversamento forfettario rispetto alla intera normativa in materia di contenimento della spesa pubblica applicabile a tale ente (ferme restando le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui prevede, a decorrere dall'anno 2014, un riversamento forfettario annuale a favore del bilancio dello Stato da parte della Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, quale mezzo alternativo di adempimento alla normativa in materia di contenimento della spesa pubblica, ferme restando le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di spese di personale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

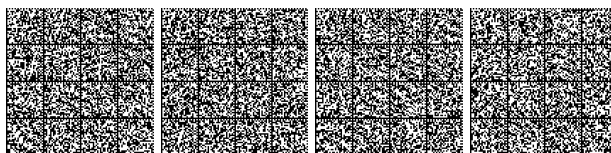
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260029



N. 30

Sentenza 2 dicembre 2025 - 17 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Divieto di una seconda concessione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di eguaglianza, della presunzione di innocenza, anche di natura convenzionale, e del finalismo rieducativo della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 168-*bis*, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, 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*, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. D.S. con ordinanza del 28 ottobre 2024, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

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

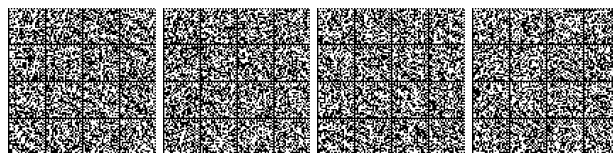
udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 ottobre 2024, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, quarto comma, del codice penale, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente riferisce di dover decidere sull'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, presentata da un imputato già ammesso alla sospensione per un reato di guida in stato di ebbrezza risalente al 4 luglio 2015.



L'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile o comunque respinta, in quanto la disposizione censurata vieta di concedere più di una volta la sospensione del procedimento con messa alla prova.

1.2.- Il giudice *a quo*, in via principale, censura la disposizione per violazione degli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, «nella parte in cui prevede il divieto di concessione una ulteriore volta della sospensione con messa alla prova dell'imputato anche per l'ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era già stata concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento».

In subordine, la disposizione è sospettata di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., «nella parte in cui esclude che possa essere concessa un'ulteriore volta la messa alla prova, pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova».

1.2.1.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata in via principale, il giudice *a quo* sostiene che la «preclusione dell'accesso ad un rito alternativo, quale una nuova sospensione del processo con messa alla prova», leda il principio della presunzione di innocenza, in quanto si fonderebbe su «una sorta di presunzione di colpevolezza rispetto alla precedente contestazione».

La disposizione censurata determinerebbe un trattamento deteriore rispetto all'applicazione della pena su richiesta delle parti, al decreto penale, all'oblazione, all'estinzione del reato per condotte riparatorie, fattispecie che non contemplano analogo divieto.

Inoltre, il divieto, nella sua assolutezza, sarebbe irragionevole per un istituto contraddistinto da notevoli vantaggi tanto per l'imputato, in chiave di risocializzazione, quanto per lo Stato, in termini deflattivi e di «risparmio di energie per l'amministrazione della giustizia», e sarebbe dissonante rispetto alle finalità rieducative.

1.2.2.- In via graduata, il rimettente censura il medesimo art. 168-bis, quarto comma, cod. pen., «nella parte in cui esclude che possa essere concessa una nuova volta la sospensione con messa alla prova, pur quando siano già decorsi più di tre anni dalla sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova emessa nel procedimento in cui l'imputato era stato precedentemente ammesso a fruire dell'istituto».

Il divieto di fruire della messa alla prova anche «dopo un apprezzabile lasso temporale» sarebbe irragionevole e finirebbe con il «disconoscere l'essenziale profilo rieducativo» dell'istituto, sulla base di una presunzione di «inefficacia rieducativa e preventiva».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni.

2.1.- In linea preliminare, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza e per inidonea formulazione del petitum, eccedente rispetto ai temi di cui si discute nel giudizio principale.

2.2.- Le questioni non sarebbero comunque fondate.

Il divieto di una seconda concessione della sospensione del procedimento con messa alla prova non violerebbe la presunzione di innocenza e si giustificerebbe alla luce della connotazione premiale dell'istituto.

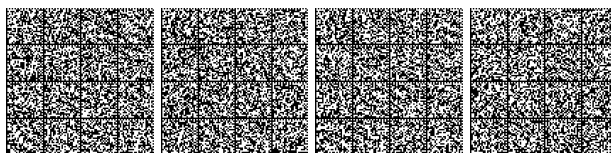
Sarebbero eterogenei, inoltre, i molteplici termini di raffronto indicati dal rimettente.

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 229 del 2024), il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, censura l'art. 168-bis, quarto comma, cod. pen., in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

3.1.- In via principale, il rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione «nella parte in cui prevede il divieto di concessione una ulteriore volta della sospensione con messa alla prova dell'imputato anche per l'ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era stata già concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento», in riferimento agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

Il giudice *a quo* assume che il «divieto di una seconda concessione della sospensione con messa alla prova», previsto unicamente per la messa alla prova degli adulti e svincolato da ogni considerazione sulla natura, delittuosa o contravvenzionale, dei reati, sull'esito, positivo o negativo, della prova, sulla distanza temporale tra i vari procedimenti, sull'epoca di commissione dei fatti, confligga con la presunzione di innocenza (artt. 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU).



Il divieto in esame, difatti, «da un lato lascia trasparire una sorta di presunzione di colpevolezza rispetto alla precedente contestazione, pur a fronte di una sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova, e dall'altro sminuisce la portata rieducativa della messa alla prova, come se si trattasse solo dell'ennesimo istituto con connotazione premiale e deflattiva».

La scelta legislativa sarebbe condizionata dal «persistente sospetto circa il fatto che comunque il soggetto avesse posto in essere il reato ascritto» e si porrebbe in antitesi con le caratteristiche della sospensione del procedimento con messa alla prova, che non implicherebbe alcuna valutazione sul merito dell'accusa e non rilevarebbe in un giudizio risarcitorio o disciplinare o ai fini dell'applicazione di sanzioni accessorie e del regime della recidiva o dell'abitualità.

Un meccanismo così congegnato presenterebbe una «connotazione stigmatizzante» e recherebbe un vulnus alla componente non soltanto procedurale, ma anche «ultraprocedurale» della presunzione di innocenza, che mira a «proteggere la reputazione della persona, in specie contro il rischio che la stessa sia trattata dalle autorità come se fosse colpevole del reato che le era stato ascritto e in relazione al quale è stata assolta o ha comunque beneficiato di un'interruzione del processo».

Il divieto si rivelerebbe poi irragionevole (art. 3 Cost.) e disarmonico rispetto ai principi sanciti dall'art. 27, terzo comma, Cost. La disposizione censurata vanificherebbe, difatti, le finalità di un istituto «ricco di connotati positivi (sia per l'imputato, sia per l'ordinamento, sia per lo Stato-Amministrazione)» e «profondamente ispirato da una finalità rieducatrice e connotato da ottime potenzialità in tal senso».

La disposizione censurata sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost. anche sotto un distinto profilo. Essa determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento rispetto all'applicazione della pena su richiesta delle parti, all'oblazione, al decreto penale, all'estinzione del reato in séguito a condotte riparatorie. Tali fattispecie, pur non imponendo il percorso articolato e impegnativo della messa alla prova e, in particolare, «la riparazione del danno, la prestazione di lavori in favore della collettività, l'assistenza da parte del servizio sociale, il monitoraggio costante da parte delle autorità», non contemplerebbero il divieto oggi censurato.

Il rimettente reputa irragionevole, inoltre, che l'imputato possa accedere alla sospensione condizionale della pena, beneficio «che non richiede necessariamente il rispetto di prescrizioni o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità», ma non possa fruire della sospensione del procedimento con messa alla prova, che si accompagna a un impegno più cospicuo.

3.2.- In via gradata, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale della medesima previsione, «nella parte in cui esclude che possa essere concessa un'ulteriore volta la messa alla prova, pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova».

A tale riguardo, il rimettente prospetta, in particolare, la violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Un divieto che permane, «pur con il decorso di un notevole lasso di tempo», si dimostrerebbe irragionevole e distonico rispetto a quello che è «l'essenziale profilo rieducativo» della messa alla prova. In tal modo, il legislatore presumerebbe «l'inefficacia rieducativa e preventiva dell'istituto, senza limiti di tempo, così in definitiva negando in radice una possibilità di miglioramento della persona umana». Anche per l'adulto, così come per il minore, che può fruire senza limiti della messa alla prova, sussisterebbero «margini per un miglioramento in termini di risocializzazione».

Nella prospettiva del rimettente, la soluzione costituzionalmente adeguata per rimuovere il vulnus si rinverrebbe nella disciplina dell'art. 58-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), riguardante il divieto di concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione che colpisce il condannato riconosciuto colpevole del delitto di evasione o nei cui confronti sia stata revocata una misura alternativa. Il giudice *a quo* considera congrua la limitazione «ad un periodo di tre anni dalla precedente sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova» della «durata del divieto di nuovo accesso all'istituto in questione», similmente a quanto previsto dalla richiamata disposizione.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza e per incoerente formulazione del petitum.

Entrambe le eccezioni devono essere disattese.

5.- La difesa dello Stato lamenta che il giudice *a quo* avrebbe omissso di formulare, per l'imputato, una prognosi di astensione da futuri reati e di fornire i necessari ragguagli su tale requisito imprescindibile.

I profili segnalati nell'atto di intervento non valgono a rendere implausibile la motivazione in ordine alla rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

5.1.- Il rimettente riferisce che il difensore dell'imputato ha proposto istanza di sospensione con messa alla prova e che, tuttavia, l'esame dell'istanza è precluso dalla precedente fruizione del beneficio in esame.



Ad avviso del Tribunale, non si ravvisano prima facie i presupposti per addivenire a una pronuncia di proscioglimento (art. 129 del codice di procedura penale) e neppure si può scorgere un vincolo di continuazione «tra il fatto oggetto del procedimento del 2016 in cui è stata già disposta la messa alla prova e quello oggetto del procedimento attuale»: la notevole cesura temporale tra le due vicende impedisce di ricondurle a un identico disegno criminoso, ipotesi nella quale il divieto viene meno a seguito della sentenza di questa Corte n. 174 del 2022.

5.2.- Come questa Corte ha osservato nel disattendere un'eccezione del medesimo tenore, il rimettente potrà esaminare gli aspetti indicati nell'atto di intervento soltanto dopo che l'accoglimento delle questioni abbia rimosso la condizione ostativa (sentenza n. 174 del 2022, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

L'applicabilità della disposizione censurata e la sua incidenza sull'*iter* logico della decisione sono, dunque, avvalorate da un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio esterno in merito al presupposto della rilevanza (fra le molte, sentenza n. 122 del 2024, punto 2.1. del Considerato in diritto).

6.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato pone l'accento sull'inidonea formulazione del *petitum*, che tenderebbe a eliminare il divieto di una seconda sospensione del procedimento con messa alla prova e travalicherebbe i limiti del giudizio principale, concernente una messa alla prova conclusa con esito positivo.

Neppure tale eccezione coglie nel segno.

6.1.- Il *petitum* assolve all'unica funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure, ma non vincola questa Corte, libera di individuare la pronuncia più idonea ai fini della *reductio ad legitimitatem* (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.4. del Considerato in diritto).

6.2.- Nel caso di specie, il rimettente ha delimitato in modo perspicuo il tema del decidere e ha esposto con ampiezza di richiami l'oggetto e il fondamento delle censure, sia in relazione alle questioni sollevate in via principale sia per quel che concerne le questioni poste in via subordinata.

Le questioni di legittimità costituzionale investono l'assolutezza del divieto di una seconda concessione, a fronte di un esito positivo della prova e della conseguente declaratoria di estinzione del reato.

7.- Le questioni possono essere, pertanto, scrutinate nel merito.

Esse non sono fondate.

8.- L'attuale assetto della messa alla prova trae origine dalla proposta di legge A.C. n. 331 - XVII Legislatura (Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), che ha ripreso il disegno di legge di iniziativa governativa approvato dalla sola Camera dei Deputati il 4 dicembre 2012 (A.C. n. 5019-*bis* - XVI Legislatura), successivamente trasmesso al Senato della Repubblica (A.S. n. 3596 - XVI Legislatura) e infine rinviato dall'assemblea in commissione il 21 dicembre 2012, prima della fine anticipata della XVI Legislatura.

Dal dibattito parlamentare emergono le molteplici finalità dell'istituto, che «offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflattiva dei procedimenti penali in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice. Anche in questo caso si è cercato di coniugare due diverse esigenze: quelle rieducative della persona che potrebbe aver commesso un reato e quelle di sicurezza della società, che non può tollerare che non si svolgano processi quando questi potrebbero concludersi con condanne necessarie sotto i diversi profili che la pena deve avere secondo la Costituzione» (A.C. - XVII Legislatura - Discussioni - Seduta del 24 giugno 2013 - Resoconto stenografico - pagina 103).

La formulazione originaria dell'art. 168-*bis* cod. pen., come approvato dalla Camera nella seduta del 4 luglio 2013, consentiva per due volte l'accesso alla messa alla prova, salvo che per reati della stessa indole.

Nella seduta del 21 gennaio 2014, n. 170, il Senato ha introdotto il limite invalicabile della concessione per una sola volta, con l'approvazione dell'emendamento 3.246 (A.S. - XVII Legislatura - Assemblea - Resoconto stenografico - pag. 200).

9.- Su tale previsione si appuntano le censure del rimettente, che attengono, in primo luogo, alla violazione della presunzione di innocenza, sancita dall'art. 27, secondo comma, Cost. e presidiata, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., anche dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione oramai consolidata nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo (fra le molte, Corte EDU, grande camera, sentenze 12 luglio 2013, *Allen contro Regno Unito*, e, di recente, 11 giugno 2024, *Nealon e Hallam contro Regno Unito*).

9.1.- La previsione censurata non infrange la presunzione di innocenza, intesa nella ricchezza assiologica che questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 2 del 2026).

9.2.- In generale, la presunzione di innocenza non limita «i propri effetti all'interno del singolo procedimento o processo penale avente ad oggetto la possibile responsabilità penale dell'individuo», ma «implica un generale divieto di considerare quello stesso individuo colpevole del reato a lui ascritto dal pubblico ministero. Tale divieto opera, segnatamente, nell'ambito di qualsiasi procedimento giudiziario parallelo allo stesso procedimento o processo penale, sino a che la colpevolezza sia stata giudizialmente accertata, in via definitiva, nella sede sua propria» (sentenza n. 24 del 2025, punto 4.4. del Considerato in diritto).



In una prospettiva di massima espansione delle garanzie, tale principio, oggi consacrato anche dall'art. 48, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere salvaguardato nella sua effettività e nella sua pregnanza (sentenza n. 182 del 2021, punto 9 del Considerato in diritto).

9.3.- In particolare, nel procedimento speciale della messa alla prova, alternativo al giudizio, «non manca, in via incidentale e allo stato degli atti (perché l'accertamento definitivo è rimesso all'eventuale prosieguo del giudizio, nel caso di esito negativo della prova), una considerazione della responsabilità dell'imputato, posto che il giudice, in base all'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., deve verificare che non ricorrono le condizioni per “pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129” cod. proc. pen., e anche a tale scopo può esaminare gli atti del fascicolo del pubblico ministero, deve valutare la richiesta dell'imputato, eventualmente disponendone la comparizione (art. 464-*quater*, comma 2, cod. proc. pen.), e, se lo ritiene necessario, può anche acquisire ulteriori informazioni, in applicazione dell'art. 464-*bis*, comma 5, cod. proc. pen.» (sentenza n. 91 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

Tuttavia, la decisione sulla messa alla prova, anche quando provveda a una riqualificazione giuridica dei fatti, non implica alcuna delibazione del merito dell'ipotesi di accusa (sentenza n. 190 del 2025).

Anche la declaratoria di estinzione del reato, pronunciata ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen., non comporta l'accertamento della commissione di un reato (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 17 marzo-21 giugno 2022, n. 23920) e non è idonea a esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 13 novembre-5 dicembre 2019, n. 49478, e 28 marzo-7 luglio 2017, n. 33277).

Da tali premesse discende che l'imputato non può essere condannato al risarcimento del danno e alla rifusione delle spese processuali sostenute dalla parte civile (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 3 aprile-29 maggio 2025, n. 20171).

Il divieto di concedere per più di una volta la sospensione del procedimento con messa alla prova non si riconnette, tuttavia, a una precedente affermazione di responsabilità penale o a un malcelato stigma di colpevolezza.

Tale divieto è espressivo della scelta discrezionale del legislatore di offrire una sola volta alla persona accusata di un reato la possibilità di evitare la stessa celebrazione di un processo attraverso un percorso alternativo dai marcati tratti rieducativi e riparatori, cui corrisponde un impegno dei servizi dell'esecuzione penale esterna nella predisposizione del programma e nella verifica del relativo esito.

La circostanza che la persona si sia già avvalsa una volta di tale percorso alternativo preclude dunque una sua seconda attivazione non in ragione di un giudizio di colpevolezza per il fatto rispetto al quale il procedimento era stato sospeso, ma semplicemente in quanto l'esistenza di un nuovo procedimento penale a carico della stessa persona mostra che il percorso già esperito non si è rivelato idoneo a distoglierlo dalla commissione del reato che ora gli viene attribuito, e per il cui accertamento torneranno a questo punto ad applicarsi le regole processuali ordinarie.

Una tale scelta promana da un'opzione di politica legislativa, che delimita l'ambito applicativo di un istituto dotato di spiccata specialità.

La scelta adottata è riconducibile a quell'ampio margine di apprezzamento che compete al legislatore nella modulazione degli istituti di diritto punitivo “non carcerario” (sentenza n. 191 del 2025, punto 3.2. del Considerato in diritto), nel rispetto dell'art. 3 Cost. e di quel finalismo rieducativo che permea l'intero sistema sanzionatorio penale e non può non plasmare la stessa conformazione della messa alla prova (sentenza n. 231 del 2018, punto 5.3. del Considerato in diritto).

10.- Tali principi, nel caso di specie, non possono dirsi violati.

11.- Non sussiste, anzitutto, la denunciata lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Connotata da effetti sostanziali, «perché dà luogo all'estinzione del reato», e «da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio» (sentenza n. 240 del 2015, punto 2.1. del Considerato in diritto), la messa alla prova presenta tratti di marcata innovazione, che precludono «un riferimento nei termini tradizionali alle categorie costituzionali penali» (sentenza n. 91 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

Nell'infrangere la sequenza che lega la cognizione all'esecuzione della pena, l'istituto in esame innova ab imis i «tradizionali sistemi di intervento sanzionatorio» e «persegue scopi specialpreventivi in una fase anticipata [...] in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo-1° settembre 2016, n. 36272).

L'irriducibile particolarità della messa alla prova, che mutua taluni tratti delle esperienze anglosassoni della probation e della diversion e li adatta al nostro sistema, mal si accorda con la valutazione comparativa che il rimettente sollecita, al metro dell'art. 3 Cost., con gli istituti già sperimentati dall'ordinamento.

11.1.- Tale valutazione comparativa non solo pretermette il carattere innovativo e la molteplicità di funzioni dell'istituto, ma passa anche in rassegna una congerie di fattispecie che si rivelano ictu oculi dissimili.

La sentenza di patteggiamento è tendenzialmente equiparata a una pronuncia di condanna (art. 445, comma 1-*bis*, terzo periodo, cod. proc. pen.), al pari del decreto penale (artt. 460 e 648 cod. proc. pen.).



Una tale pronuncia, con una pena da eseguire, è il presupposto dell'affidamento in prova al servizio sociale e dei benefici penitenziari menzionati a supporto delle censure svolte in via subordinata.

Tale elemento, tutt'altro che trascurabile, vale a marcare la distanza rispetto all'istituto della messa alla prova, che non contempla alcuna statuizione di condanna e non approda a un titolo esecutivo per l'applicazione di una sanzione tipicamente penale.

Né la mera base consensuale, che accomuna patteggiamento e messa alla prova, corrobora di per sé la comparazione tra istituti che divergono negli aspetti salienti (sentenza n. 91 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

Il trattamento programmato nella messa alla prova, pur avendo natura afflittiva, differisce dalla sanzione penale ed è rimesso alla spontanea osservanza dell'imputato.

Non è influente che la pretesa punitiva trovi concreta attuazione, come si riscontra nelle fattispecie evocate dal giudice *a quo*, o che, all'opposto, la punibilità rimanga confinata sul piano meramente astratto (sentenza n. 295 del 1986, punto 5 del Considerato in diritto), secondo le caratteristiche proprie della messa alla prova.

Per le medesime ragioni, non si ravvisa un'ingiustificata sperequazione nel fatto che possa accedere alla sospensione condizionale della pena un soggetto che pure non potrebbe beneficiare di una seconda messa alla prova. Invero, la sospensione condizionale ha il suo antecedente ineludibile in una pronuncia di condanna, con la conseguente irrogazione di una pena.

11.2.- Il raffronto non è praticabile neppure rispetto all'oblazione, che si accompagna al pagamento, pur se in misura ridotta, della pena pecuniaria dell'ammenda e presenta un distinto ambito applicativo, circoscritto alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda (art. 162 cod. pen.) o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (art. 162-bis cod. pen.).

La messa alla prova può essere accordata nei «procedimenti 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 dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale» (art. 168-bis, primo comma, cod. pen.).

11.3.- A fronte di tale più ampio ambito applicativo, non può assurgere a idoneo *tertium comparationis* neppure l'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-ter cod. pen.), prevista per le tassative ipotesi di procedibilità a querela soggetta a remissione e per un particolare contesto di conflittualità tra privati, in cui il risarcimento del danno è sufficiente a rimuovere le conseguenze pregiudizievoli dell'illecito penale e a giustificare l'estinzione del reato, prima di un esaustivo accertamento della responsabilità.

11.4.- Infine, non si possono utilmente accostare la messa alla prova dei minori, rispetto alla quale non opera alcun divieto di seconda concessione, e la messa alla prova degli adulti.

Se l'una obbedisce a una «finalità essenzialmente rieducativa e di reinserimento sociale» (sentenza n. 203 del 2025, punto 12 del Considerato in diritto), l'altra ha «innegabili tratti sanzionatori» (sentenza n. 139 del 2020, punto 4.3. del Considerato in diritto) e si atteggia come «una prova negoziale e patteggiata, basata su un accordo di convenienza tra l'indagato adulto e il pubblico ministero» (sentenza n. 23 del 2025, punto 5.4. del Considerato in diritto) per i reati di ridotta gravità e improntata a finalità eminentemente deflattive.

12.- Neppure le censure di irragionevolezza, formulate anche in via graduata e indissolubilmente connesse con quelle di violazione del finalismo rieducativo della pena, sono fondate.

12.1.- Con la sentenza n. 174 del 2022, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione oggi censurata «nella parte in cui non prevede che l'imputato possa essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui si proceda per reati connessi, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, con altri reati per i quali tale beneficio sia già stato concesso».

Tale preclusione è stata ritenuta determinare una irragionevole disparità di trattamento «tra l'imputato cui tutti i reati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso vengano contestati nell'ambito di un unico procedimento, nel quale egli ha la possibilità di accedere al beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova, e l'imputato nei cui confronti l'azione penale venga inizialmente esercitata solo in relazione ad alcuni di tali reati, e che si veda contestare gli altri, per effetto di una scelta discrezionale del pubblico ministero o di altre evenienze processuali, nell'ambito di un diverso procedimento, dopo che egli abbia già avuto accesso alla messa alla prova. Questo secondo imputato si trova così nell'impossibilità di ottenere una seconda volta il beneficio, cui avrebbe invece potuto accedere ove tutti i reati gli fossero stati contestati in un unico procedimento» (sentenza n. 174 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto).

L'irragionevolezza è stata apprezzata anche da un diverso punto di vista. Un meccanismo siffatto finiva «per frustrare lo stesso intento legislativo di sanzionare in maniera unitaria il reato continuato, attraverso un aumento della pena prevista per il reato più grave, secondo la regola generale posta dall'art. 81, secondo comma, cod. pen. - intento, si noti, che non è precluso nemmeno dall'intervento del giudicato, come dimostra l'art. 671 cod. proc. pen., che consente al giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena complessiva per più reati giudicati separatamente con sentenze o decreti penali irrevocabili, tenendo conto appunto della continuazione tra gli stessi» (ancora, sentenza n. 174 del 2022, punto 3.4. del Considerato in diritto).



Le medesime considerazioni si attagliano anche al «caso del concorso formale disciplinato dall'art. 81, primo comma, cod. pen., e dunque allorché più reati sono commessi dalla stessa persona con una sola azione od omissione. Anche in questo caso, il legislatore prevede che il trattamento sanzionatorio sia commisurato unitariamente dal giudice, secondo le medesime regole che vigono per il reato continuato: il che normalmente accade nell'ambito di un unico processo» (ancora, sentenza n. 174 del 2022, punto 3.5. del Considerato in diritto).

Il divieto di concedere per più di una volta la sospensione del procedimento con messa alla prova è stato dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo in virtù della «salda, profonda unità legale» che permea il reato continuato (sentenza n. 295 del 1986, punto 7 del Considerato in diritto) e delle peculiarità del concorso formale.

Nella sua valenza generale, il congegno preclusivo non presta, per converso, il fianco alle censure oggi sottoposte al vaglio di questa Corte.

12.2.- Dalla disamina dei lavori preparatori si può evincere che, anche nel più ampio dettato originario, la concessione, per una seconda volta, della messa alla prova soggiaceva a condizioni puntuali e non presentava la latitudine indiscriminata che l'incidente di costituzionalità si ripromette di introdurre, eventualmente subordinandola al decorso di un determinato arco di tempo.

Anche l'art. 44 del progetto della cosiddetta Commissione Pisapia, da cui il legislatore ha preso le mosse, prevedeva che la sospensione del procedimento con messa alla prova potesse essere accordata per una seconda volta solo per reati commessi anteriormente all'inizio della prima messa alla prova.

L'imposizione di limiti e condizioni, dunque, lungi dal rappresentare una soluzione eccentrica, è connaturata all'introduzione di un beneficio quale è quello oggi scrutinato, come anche l'analisi dei precedenti progetti riformatori e del dibattito parlamentare dimostra.

12.3.- La non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative trova conferma anche alla stregua della funzione premiale della messa alla prova, che determina, in caso di suo esito positivo, la declaratoria di estinzione del reato, e della sua «forte vocazione risocializzante»: tale vocazione si esplica «in “una fase anticipata” [...] rispetto alla stessa celebrazione del processo e all'eventuale condanna a una pena condizionalmente sospesa, a una pena sostitutiva di una pena detentiva breve o, comunque, a una pena la cui esecuzione sia sostituita da una misura alternativa» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.2. del Considerato in diritto).

Tale carattere spiccatamente premiale giustifica, quale contrappeso tutt'altro che irragionevole e sproporzionato, il divieto di concessione per una seconda volta e il perdurare di tale divieto anche dopo il trascorrere di un determinato lasso di tempo.

12.4.- Né dal finalismo rieducativo, immanente a tutte le sanzioni penali, si può desumere un vincolo costituzionale che imponga di estendere l'accesso al procedimento in esame e ai suoi benefici.

12.5.- Inoltre, è la stessa *ratio* ispiratrice di un istituto, chiamato a contemperare molteplici istanze (di rieducazione, di riparazione, di prevenzione speciale) e a offrire a chi intenda sperimentarlo un'occasione preziosa di recupero sociale, a giustificare una limitazione nell'accesso, che ne salvaguardi l'autentica vocazione risocializzante.

Il percorso di reinserimento chiama in causa non solo la necessaria collaborazione dell'interessato, ma anche il cospicuo impegno dello Stato nell'apprestare un programma di trattamento calibrato sulle esigenze del singolo.

12.6.- Né si può trascurare che la disciplina delineata dalla legge rappresenta il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco, tutti di primario rilievo costituzionale: l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e il principio di presunzione di innocenza (art. 27, secondo comma, Cost.), con il suo corollario nulla poena sine iudicio.

Nella messa alla prova, lo Stato rinuncia alla potestà punitiva, secondo «una forma costituzionalmente compatibile di sospensione dell'esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è resa meno rigida» (sentenza n. 146 del 2023, punto 3 del Considerato in diritto), e l'interessato, per altro verso, sceglie di assoggettarsi, a prescindere da un formale accertamento di responsabilità, a prescrizioni penetranti, «che incidono in maniera significativa sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto, sia pure in maniera evidentemente meno gravosa rispetto a quanto accadrebbe nel caso di applicazione di una pena detentiva» (sentenza n. 68 del 2019, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

L'individuazione di un limite alla fruizione della messa alla prova è parte integrante del bilanciamento attuato dal legislatore ed è funzionale all'obiettivo di garantirne la complessiva compatibilità costituzionale.

12.7.- Infine, non si rivela dirimente il richiamo alla finalità deflattiva per i reati di contenuta gravità, che pure questa Corte ha di recente valorizzato (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.2. del Considerato in diritto).

Non soltanto l'attuazione di tale finalità è demandata alla prudente valutazione del legislatore, ma la riduzione dei procedimenti pendenti non esaurisce le molteplici e complesse funzioni della messa alla prova degli adulti e con queste dev'essere bilanciata.

Il limite oggi censurato persegue l'obiettivo di preservare la prevenzione speciale, senza sacrificare l'autentica vocazione rieducativa dell'istituto e senza pregiudicare la finalità di alleviare in modo effettivo, in una prospettiva di più ampia durata, il carico dei procedimenti pendenti.

13.- Dalle considerazioni svolte discende la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, quarto comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 2 dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260030

N. 31

Sentenza 26 gennaio - 17 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Isolamento disciplinare - Disciplina - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, finalità rieducativa della pena, nonché lesione del diritto alla salute e delle riserve di giurisdizione e di legge a tutela della libertà di comunicazione - Inammissibilità delle questioni.

Ordinamento penitenziario - Isolamento disciplinare - Deliberazione da parte del consiglio di disciplina, anziché di un organo giudiziario - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione a tutela della libertà di comunicazione - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 33, comma 1, lettera *b*), 39, primo comma, numero 5), e 40.
- Costituzione, artt. 3, 15, 27, terzo comma, e 32.

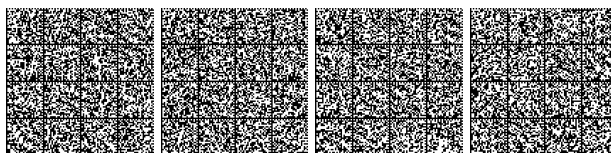
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 1, lettera *b*), e 39, primo comma, numero 5), e, in via subordinata, dell'art. 40 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di K. D., con ordinanza del 26 maggio 2025, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 maggio 2025, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 1, lettera *b*), e 39, primo comma, numero 5), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3, 15, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione.

In via subordinata, la medesima ordinanza ha censurato l'art. 40 ordin. penit. per violazione dell'art. 15 Cost.

1.1.- Il rimettente espone di dover giudicare dell'imputazione di danneggiamento seguito da pericolo di incendio, a norma dell'art. 424, primo comma, del codice penale, ascrivita a un detenuto a titolo definitivo che, mentre si trovava in isolamento disciplinare per esclusione dalle attività comuni, avrebbe appiccato il fuoco al materasso e al cuscino in dotazione della camera di detenzione.

Il giudice *a quo* riferisce inoltre che, avendo il detenuto compiuto successivamente un gesto autolesivo e avendo pertanto i sanitari ritenuto inidoneo il regime di isolamento, era stata disposta la riassegnazione della persona al reparto ordinario.

1.2.- Premesso di dover riqualificare il fatto come danneggiamento di cose destinate a pubblico servizio, a norma degli artt. 635, secondo comma, numero 1), e 625, primo comma, numero 7), cod. pen., esclusa invero la concreta sussistenza del pericolo di incendio, il Tribunale di Firenze assume che l'imputato abbia tenuto la condotta «per sottrarsi alla condizione d'isolamento che riteneva insopportabile».

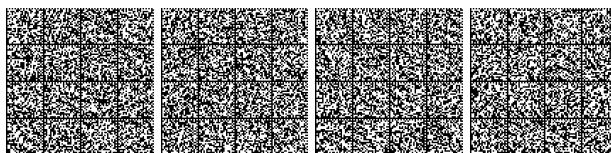
Ne desume che le questioni, aventi a oggetto la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune e il pertinente regime di isolamento, siano rilevanti poiché, ove accolte, imporrebbero di configurare a favore dell'imputato una scriminante di «legittima difesa, quanto meno putativa», ovvero l'esimente della particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen.

1.3.- Nel merito della questione principale, il rimettente assume che l'isolamento del detenuto, «realizzando una separazione coattiva del medesimo dalla comunità di cui fa parte», sia misura sproporzionata ai fini disciplinari, contraria alla finalità rieducativa della pena e dannosa per la salute psicofisica della persona, viepiù trattandosi di isolamento continuo, sia diurno che notturno.

Sarebbero inoltre violate la riserva di giurisdizione e la riserva di legge sancite dall'art. 15 Cost., atteso che l'isolamento sopprimerebbe la libertà del detenuto di comunicare, senza la garanzia di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, essendo la misura disposta dal consiglio di disciplina, e senza neppure una previsione legale tassativa, essendo rimessa alla fonte regolamentare la definizione delle infrazioni disciplinari punibili con tale misura e del relativo procedimento applicativo.

1.4.- La questione subordinata concernente l'art. 40 ordin. penit. è motivata ancora con riguardo alla violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 15 Cost., che la norma censurata trasgredirebbe nella parte in cui prevede che l'esclusione dalle attività in comune sia deliberata dal consiglio di disciplina, organo amministrativo e non giudiziario.

In osservanza della riserva di giurisdizione, la misura dovrebbe viceversa essere applicata, su proposta del direttore dell'istituto, dal magistrato di sorveglianza nei confronti dei condannati e degli internati, ovvero, nei confronti degli imputati, dal giudice indicato nell'art. 279 del codice di procedura penale.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Sul piano dell'ammissibilità, per la difesa statale, non sarebbe dimostrato che il detenuto abbia agito in legittima reazione all'esecuzione della misura disciplinare.

Egli comunque avrebbe potuto, «anziché appiccare un incendio», chiedere «l'attenuazione della sanzione o la sua revoca attivando gli strumenti a disposizione dei detenuti».

Oltre che sotto il profilo della legittima difesa, le questioni sarebbero irrilevanti anche nella prospettiva dell'esimente della particolare tenuità del fatto: «la lesione al bene giuridico protetto» - deduce l'Avvocatura - «rimane infatti della stessa gravità a prescindere dalla circostanza che la sanzione disciplinare, quale causa della condotta delittuosa, sia o meno dichiarata a posteriori incostituzionale».

2.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate.

I controlli sanitari prescritti dalla legge prima dell'applicazione e durante lo svolgimento dell'isolamento disciplinare, la durata massima dello stesso nel limite di quindici giorni, la possibilità per il detenuto che vi è sottoposto di effettuare gli ordinari colloqui visivi e, in ogni caso, di ricorrere al magistrato di sorveglianza, escluderebbero i denunciati vulnera.

In particolare, non sarebbe violata la riserva di giurisdizione ex art. 15 Cost., atteso che, pur nel regime di isolamento, al detenuto sono garantiti i colloqui con i familiari, il personale sociosanitario e il difensore, in tale regime essendo preclusi solo i contatti con gli altri detenuti, al massimo per quindici giorni; la tutela giurisdizionale sarebbe assicurata dalle norme sul reclamo al magistrato di sorveglianza, il cui sindacato, agli effetti degli artt. 35-bis e 69, comma 6, lettera a), ordin. penit., attinge, per l'esclusione dalle attività in comune, anche il merito della sanzione.

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, censura gli artt. 33, comma 1, lettera b), e 39, primo comma, numero 5), ordin. penit., per violazione degli artt. 3, 15, 27, terzo comma, e 32 Cost., nonché, in via subordinata, l'art. 40 ordin. penit., per violazione dell'art. 15 Cost.

Le questioni sono state sollevate nel corso di un giudizio sull'imputazione di danneggiamento seguito da pericolo di incendio, ascritta a un detenuto che, trovandosi in isolamento disciplinare per esclusione dalle attività comuni, avrebbe dato fuoco al materasso e al cuscino presenti nella camera di detenzione.

Ad avviso del rimettente, poiché il detenuto avrebbe tenuto la condotta in reazione alla misura dell'isolamento, che sentiva come insopportabile, le sollevate questioni, aventi a oggetto le norme che tale misura disciplinano, sarebbero rilevanti, sotto due distinti e sequenziali profili: ove accolte, esse porterebbero a configurare in favore dell'imputato la scriminante della legittima difesa (quanto meno putativa) ovvero l'esimente della particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis cod. pen.

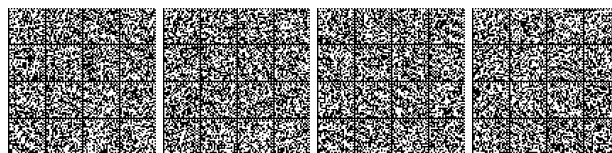
4.- Giova premettere una sintetica illustrazione del quadro normativo.

4.1.- L'esclusione dalle attività in comune è la più severa tra le sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento penitenziario, in base all'elencazione di cui al primo comma dell'art. 39 della legge n. 354 del 1975, il quale tuttavia, proprio in ragione di ciò, ne circoscrive, al numero 5), la durata massima («non più di quindici giorni»).

Il secondo comma dello stesso art. 39 dispone che tale sanzione «non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla», e aggiunge che il detenuto, escluso dalle attività comuni, «è sottoposto a costante controllo sanitario», nel che è evidente la finalità di consentire l'immediata cessazione della misura qualora essa, smentendo la valutazione iniziale, si riveli dannosa per l'equilibrio psicofisico della persona.

In ogni caso, l'incidenza personale della sanzione in parola, cui si associa il regime di isolamento continuo (art. 33, comma 1, lettera b, ordin. penit.), è temperata dalla possibilità di effettuare i colloqui familiari, possibilità che non viene mai meno (comma 4 dello stesso art. 33).

A livello secondario, l'art. 73, comma 7, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), precisa che la situazione del detenuto isolato dai compagni «deve essere oggetto di particolare attenzione, con adeguati controlli giornalieri nel luogo di isolamento, da parte sia di un medico, sia di un componente del gruppo di osservazione e trattamento, e con vigilanza continuativa ed adeguata da parte del personale del Corpo di polizia penitenziaria».



4.2.- Sul piano del controllo giurisdizionale, a norma dell'art. 69, comma 6, lettera *a*), ordin. penit., modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *i*), numero 2), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, il sindacato del magistrato di sorveglianza, riguardo all'esclusione del detenuto dalle attività in comune, non riguarda, come di regola, i soli profili di legittimità del provvedimento disciplinare, ma «anche il merito».

La verifica giurisdizionale può dunque investire anche l'adeguatezza della misura, quanto alla compatibilità con il programma di trattamento in atto (art. 36, secondo comma, ordin. penit.), e all'osservanza del canone di proporzionalità della sanzione (art. 38, terzo comma, ordin. penit.).

5.- Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza, come puntualmente eccepito dalla difesa statale.

5.1.- Il Tribunale di Firenze censura le norme dell'ordinamento penitenziario sull'isolamento disciplinare, che tuttavia non è chiamato ad applicare, vertendo il giudizio principale su un'imputazione di danneggiamento.

La prospettazione del rimettente, diretta a far rientrare nell'oggetto del suo giudizio la legittimità della sanzione disciplinare, in realtà mero antifatto dell'ipotesi di reato, è giuridicamente implausibile.

Il giudice *a quo* ipotizza che, ove le questioni da lui sollevate fossero accolte, e fossero quindi dichiarate costituzionalmente illegittime le norme sull'isolamento disciplinare, la condotta oggetto di imputazione, ovvero il danneggiamento delle suppellettili della cella, risulterebbe scriminata per legittima difesa, quantomeno putativa.

Tale prospettazione non supera il vaglio di non implausibilità della motivazione sulla rilevanza della questione, che questa Corte è tenuta a svolgere, secondo la propria costante giurisprudenza (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 21 e n. 10 del 2026).

Infatti, tra i presupposti della scriminante di legittima difesa vi è l'inevitabilità del pericolo (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 4 luglio-29 settembre 2006, n. 32282; prima sezione penale, sentenza 25 ottobre-15 dicembre 2005, n. 45425).

Nella specie, il detenuto poteva evitare il pericolo, che alla sua salute eventualmente fosse derivato dall'isolamento, ricorrendo al magistrato di sorveglianza per ottenerne la revoca o, qualora il rimedio al malessere fosse stato urgente, chiedendo il pronto intervento dei sanitari e il ricovero in infermeria.

Non vi era alcuna necessità di dare fuoco agli oggetti in cella.

La legittima difesa non è ipotizzabile neanche in forma putativa.

L'errore alla base della legittima difesa putativa non può valutarsi al lume di un criterio esclusivamente soggettivo, né desumersi dal solo stato d'animo dell'agente, dovendo invece considerarsi la situazione obiettiva, in quanto la scriminante può configurarsi solo se l'erronea opinione della necessità di difendersi risulti giustificata da concreti dati di fatto (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 5-25 luglio 2024, n. 30608 e 24 novembre 2009-27 gennaio 2010, n. 3464).

Nella specie, nessuna evidenza oggettiva giustificava la persuasione di non poter chiedere l'aiuto del medico per essere sollevato dall'isolamento, e di dover invece bruciare, a tal fine, le dotazioni di cella.

5.2.- In alternativa all'ipotesi della legittima difesa, il giudice *a quo* assume che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme sull'isolamento disciplinare renderebbe di particolare tenuità il fatto oggetto dell'imputazione di danneggiamento, che risulterebbe così non punibile, agli effetti dell'art. 131-*bis* cod. pen.

Nemmeno questa prospettazione, però, supera il vaglio di non implausibilità della motivazione sulla rilevanza.

L'ordinamento penitenziario attribuisce al detenuto precisi rimedi giuridici per contestare la sanzione disciplinare e la stessa legittimità costituzionale delle norme sulle quali essa si fonda, restando però certamente antigiuridica una reazione spontanea contro una percepita ingiustizia, come quella attribuita all'imputato; sicché, anche ove questa Corte riconoscesse l'illegittimità costituzionale della disciplina sull'isolamento disciplinare, ciò non varrebbe, di per sé, a rendere di particolare tenuità il danno cagionato dal detenuto e a condurre al riconoscimento, in suo favore, della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.

D'altronde, ai sensi del primo comma di tale disposizione, le modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo devono essere valutate, ai fini dell'esimente, in base ai parametri di cui al primo comma dell'art. 133 dello stesso codice, quindi il disvalore del fatto deve essere misurato sulla scorta di una considerazione unitaria degli indicatori afferenti alla condotta, al danno e alla colpevolezza (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681), pur se non occorre che il giudice esamini tutti i menzionati criteri, essendo sufficiente che specifichi a quale intende riferirsi in modo decisivo (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 8 novembre-10 dicembre 2018, n. 55107).



Nessuno degli standard legali di tenuità del fatto riguarda, dunque, i motivi giuridici della condotta. E ciò è ovvio, poiché altrimenti sarebbe di particolare tenuità ogni contestazione normativa, che deve seguire, invece, le forme previste dall'ordinamento.

6.- In conclusione, tutte le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 1, lettera b), e 39, primo comma, numero 5), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 15, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge n. 354 del 1975, sollevata in via subordinata, in riferimento all'art. 15 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

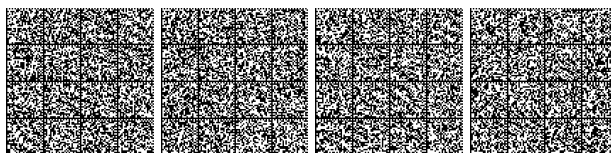
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260031



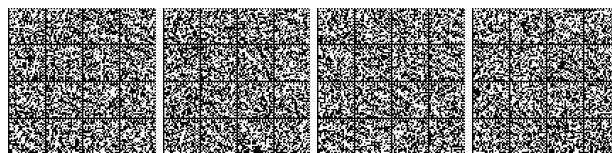
ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2026
(della Regione Puglia)*

Bilancio e contabilità – Disabilità – Istruzione – Legge di bilancio 2026 – Prevista definizione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2017, nonché con certificazione di disabilità precedente all'applicazione delle Linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6 – Previsione che il livello essenziale delle prestazioni (LEP) garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di inclusività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione – Previsione che costituisce contenuto del LEP, quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 66 del 2017 – Previsione che entro il 31 dicembre 2027, il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all'autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, è alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell'istruzione (SIDI) – Previsione che con decreto interministeriale dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l'accesso, la condivisione e l'utilizzo dei dati contenuti nel suddetto registro nazionale, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all'autonomia e alla comunicazione a livello territoriale – Previsione che il registro nazionale è alimentato dai dati del piano educativo individualizzato (PEI) già trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell'ambito dei flussi informativi esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell'inclusione scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – Previsione che con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla competente Commissione tecnica per i fabbisogni standard, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026 e al successivo raggiungimento del LEP – Previsione che all'attuazione dei commi da 706 a 710 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026, si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge, n. 213 del 2023 afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge medesima, sulle risorse del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci – Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative - Missione 14 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)”, Programma 14.1 “Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio” (24.5), Azione “Politiche per la famiglia e le disabilità” in cui viene collocato lo stanziamento relativo al “Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità”.

- Legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), artt. 1, commi da 706 a 711, e 3 e annessa Tabella 2.



Ricorso per la Regione Puglia (C.F. 80017210727), in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante *pro tempore* Antonio Decaro, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, rappresentata e difesa dall'avv. Isabella Fornelli (FRNSLL70D64E047S) e dall'avv. Michele Simone (C.F.: SMNMHL78A05A662T), anche in via disgiunta, ed elettivamente domiciliata con i suddetti difensori in Roma alla via Barberini n. 36, presso gli uffici della delegazione romana della Regione Puglia nonché, ai fini della comunicazione di atti e provvedimenti, ai seguenti indirizzi di PEC: isabella.fornelli@pec.giuffre.it e m.simone.regione.puglia@pec.giuffre.it in virtù di procura speciale in calce al presente atto e in forza della delibera di Giunta regionale n. 132 del 24 febbraio 2026 (doc. A);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato ex lege;

Per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge 30 dicembre 2025 n. 199, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 301 del 30 dicembre 2025 - Suppl. ordinario n. 42:

art. 1 (Risultati differenziali del bilancio dello Stato), commi da 706 a 711, disciplinanti la definizione del livello essenziale di prestazione (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, il relativo contenuto, le modalità operative, la fase transitoria ed il relativo finanziamento, nelle parti in cui:

viene istituito il suddetto LEP senza una propedeutica istruttoria e/o intesa con le regioni e/o, quantomeno, il parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità dei suddetti enti territoriali di sostenerne il peso economico;

nulla viene disposto per la integrale copertura finanziaria dell'istituto LEP a carico dello Stato o, comunque, nulla viene disposto per l'adeguato e congruo finanziamento a carico dello Stato del suddetto livello di assistenza in modo da garantire il regolare esercizio dello stesso a decorrere dal 2028;

viene assegnato un fondo insufficiente per la fase transitoria relativa agli anni 2026-2027, senza tener conto degli effettivi costi del servizio e delle ore mediamente assegnate in base ai PEI, anche in considerazione della caratterizzazione di tale funzione quale diritto incompressibile e strumentale al diritto all'istruzione in favore degli aventi diritto;

art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) e annessa Tabella 2, con particolare riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità» in cui viene collocato lo stanziamento - insufficiente ed inadeguato - relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità» (da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cap. 1431).

FATTO

La disciplina nazionale

La legge 5 febbraio 1992, n. 104 («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»), dopo aver definito le persone con disabilità (ossia chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base) disciplina espressamente l'istruzione scolastica degli alunni con disabilità.

L'art. 3, comma 2, della legge n. 104 del 1992 prevede che alle persone con disabilità debbano essere garantite le prestazioni stabilite in loro favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative.

Per quel che in questa sede rileva, l'art. 12 della legge n. 104 prevede che è garantito l'inserimento negli asili nido e il diritto all'educazione e all'istruzione della persona con disabilità nella scuola dell'infanzia, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie.

L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona con disabilità nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione (comma 3). La norma precisa, inoltre, che l'esercizio del diritto all'educazione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà connesse alla condizione di disabilità (comma 4) e, al comma 5, stabilisce che contestualmente all'accertamento sanitario



di cui all'art. 4, le commissioni mediche effettuano l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, accertamento propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento e del Piano educativo individualizzato (PEI), facente parte del progetto individuale di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000.

L'art. 13 stabilisce che l'integrazione scolastica della persona con disabilità nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza attraverso la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio (comma 1, lettera a)) e, a tal fine, enti locali, organi scolastici e unità sanitarie locali stipulano accordi di programma. L'art. 13 precisa, inoltre, che nelle scuole di ogni ordine e grado sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati e che gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipando alla programmazione educativa e didattica.

Il comma 3 specifica che «Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

L'art. 14 detta le «Modalità di attuazione dell'integrazione», attribuendo al Ministro dell'istruzione e del merito (come attualmente definito) il compito di provvedere alla formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti in condizione di disabilità e di organizzare l'attività educativa e didattica secondo il criterio della flessibilità nell'articolazione delle sezioni e delle classi, anche aperte, in relazione alla programmazione scolastica individualizzata (commi 1 e 2).

In particolare, la funzione del Piano educativo individualizzato (PEI) è di promuovere l'inclusione degli studenti con disabilità e garantisce a ciascuno tutto il necessario per partecipare appieno alla vita scolastica e realizzare il suo potenziale.

Il decreto legislativo n. 66 del 2017 («Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'art. 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107») e il decreto legislativo n. 96 del 2019 («Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'art. 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107"») hanno introdotto innovazioni rilevanti, integrando e modificando la stessa legge n. 104, su cui resta imperniata la normativa di riferimento.

In particolare, l'art. 5 del citato decreto legislativo n. 66 del 2017 ha introdotto, tra l'altro, una serie di modifiche agli articoli 4 e 12 della legge n. 104.

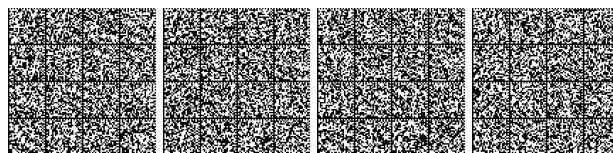
Ai sensi della lettera d) dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, il PEI esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione, secondo le modalità attuative e gli *standard* qualitativi previsti.

Il decreto interministeriale n. 182 del 2020 definisce il modello unico per il PEI, le linee guida e l'assegnazione delle misure di sostegno.

Il decreto ministeriale n. 153 del 2023 modifica il lavoro del gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO), le azioni, i modelli e le linee guida.

Le linee guida sull'assegnazione delle misure di sostegno e sul modello di Piano educativo individualizzato (PEI), adottate con il decreto interministeriale da ultimo citato, si inseriscono nel quadro normativo delineato dal decreto legislativo n. 66 del 2017 e dal decreto legislativo n. 96 del 2019. Un elemento qualificante è la previsione della partecipazione dei genitori e, per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, la partecipazione attiva degli stessi al gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO).

Il PEI è, pertanto, lo strumento cardine del percorso inclusivo, il quale è discusso, approvato e verificato dal GLO, costituito per ciascun alunno con disabilità e valido per un anno scolastico. La composizione del gruppo, definita dall'art. 15 della legge n. 104 del 1992 come modificato dal decreto legislativo n. 66 del 2017, comprende il *team* dei docenti contitolari o il consiglio di classe, l'insegnante di sostegno, i genitori o chi esercita la responsabilità genitoriale, nonché figure professionali specifiche, interne ed esterne, che interagiscono con la classe e con l'alunno, con il supporto dell'Unità di valutazione multidisciplinare. La convocazione degli incontri spetta al dirigente scolastico, che cura anche la regolarità delle procedure e della verbalizzazione.



Il decreto stabilisce che il PEI deve essere redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, entro ottobre, con verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico. La struttura del documento si articola in più sezioni: il quadro informativo, gli elementi generali desunti dal profilo di funzionamento, il raccordo con il progetto individuale, le osservazioni sull'alunno utili alla progettazione degli interventi di sostegno, la definizione degli obiettivi educativi e didattici, l'analisi del contesto con l'individuazione di barriere e facilitatori, gli interventi per realizzare un ambiente di apprendimento inclusivo, gli interventi sul percorso curricolare, l'organizzazione generale del progetto di inclusione con l'utilizzo delle risorse, la certificazione delle competenze, la verifica finale con proposte per le risorse professionali e infine la predisposizione di un PEI provvisorio per l'anno scolastico successivo.

In merito alle competenze in relazione agli interventi relativi all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, si richiama l'art. 3 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, il quale, al comma 5, prevede che «Gli enti territoriali, nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'art. 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili: a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché dall'art. 139, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità attuative e gli *standard* qualitativi previsti nell'accordo di cui al comma 5-bis, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici, di cui all'art. 3, comma 2, lettera c), del presente decreto, come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente; b) i servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica, come garantiti dall'art. 8, comma 1, lettera g), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ed esercitati secondo il riparto delle competenze stabilito dall'art. 26 della medesima legge, nonché dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; c) l'accessibilità e la fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali di cui all'art. 8, comma 1, lettera c), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 11 gennaio 1996, n. 23».

Il successivo comma 5-bis precisa che «Con accordo in sede di Conferenza unificata, da perfezionare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità attuative degli interventi e dei servizi di cui alle lettere a), b), c) del comma 5, ivi comprese le modalità e le sedi per l'individuazione e l'indicazione, nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno di servizi, delle strutture e delle risorse professionali, nonché gli *standard* qualitativi relativi alle predette lettere».

Infine, l'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 66 del 2017, in materia di individuazione e assegnazione di misure di sostegno, prevede che «il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinario avvio dell'anno scolastico, trasmette, sulla base dei PEI, di cui all'art. 7, comma 2, la richiesta complessiva delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle didattiche agli enti preposti, i quali, relativamente all'assegnazione di dette misure, attribuiscono le risorse complessive secondo le modalità attuative e gli *standard* qualitativi previsti nell'accordo di cui all'art. 3, comma 5-bis», ovverosia, ancora una volta, richiamando i «limiti delle risorse disponibili».

In tale quadro normativo, dunque, al Gruppo di L.O. e al PEI è attribuito, nell'ambito del sistema di tutela dell'utente con disabilità, il compito di accertare l'entità dei bisogni dell'alunno necessitante di sostegno e/o assistenza e di individuare gli strumenti necessari per farvi fronte, fra cui rientra, a pieno titolo, l'ausilio di figure professionali da destinare all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per consentire all'alunno di sviluppare le proprie capacità cognitive. All'ente locale è, invece, demandata la messa a disposizione delle risorse finanziarie necessarie a garantire l'attuazione delle previsioni del PEI, ancorché, puntualizza l'art. 3 del decreto legislativo n. 66 del 2017, nei «limiti delle risorse disponibili».

Con riferimento alla competenza amministrativa in relazione al servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione in favore degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, l'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 112/1998 aveva attribuito alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (rubricata «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», cosiddetta «Legge Delrio») ha avviato un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, le quali sono state trasferite alle regioni ai sensi dell'art. 1, comma 89, della prefata legge.

Con riferimento al finanziamento del servizio di integrazione scolastica degli alunni con disabilità, l'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (rubricata «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», cosiddetta legge di stabilità 2016), ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (di cui all'art. 13, comma 3, della legge n. 104/1992, al quale fa riferimento anche il testo in esame), nonché quelle



relative ai summenzionati servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio sono attribuite alle regioni, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, queste funzioni erano state già attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni.

A tal fine, lo stesso art. 1, comma 947, aveva autorizzato la spesa di euro 70 mln per il 2016.

Il riparto doveva essere disposto, tenendo conto dell'effettivo esercizio delle funzioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Le risorse erano state appostate sul cap. 2836 dello stato di previsione del MEF e ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 agosto 2016, che aveva fatto riferimento (solo) agli studenti con disabilità delle scuole secondarie di secondo grado.

Per il 2017, le risorse, pari a euro 75 mln, erano state autorizzate mediante intervento diretto nella seconda sezione della legge n. 232/2016 (Legge di bilancio 2017) e ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 2017, che aveva anch'esso fatto riferimento (solo) agli studenti con disabilità delle scuole secondarie di secondo grado. A decorrere dal medesimo anno, le somme sono state allocate sul cap. 2836 dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione.

L'art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (rubricata «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», cosiddetta legge di bilancio 2018) ha previsto che «Per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste».

Le risorse erano state ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2018, che, come i precedenti, aveva fatto riferimento (solo) agli studenti con disabilità delle scuole secondarie di secondo grado.

Ancora in seguito, l'art. 1, comma 561, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (rubricata «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» cosiddetta legge di bilancio 2019) aveva autorizzato una ulteriore spesa di euro 25 mln annui per il periodo 2019-2021 che si era aggiunta ai euro 75 mln annui per il medesimo periodo stanziati, per le medesime finalità, dal disegno di legge di bilancio originario, con un intervento operato direttamente in seconda sezione. Inoltre, il comma 562 aveva disposto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto delle risorse tra gli enti territoriali interessati veniva emanato anche di concerto con il Ministro dell'istruzione. Il relativo riparto era stato operato, per il 2019, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1º agosto 2019 e, successivamente, per il 2020, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 novembre 2020, che avevano sempre fatto riferimento (solo) agli studenti con disabilità delle scuole secondarie di secondo grado. Nel frattempo, la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (rubricata «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», cosiddetta «Legge di bilancio 2020»), con un intervento operato direttamente in seconda sezione, ha rifinanziato l'autorizzazione di spesa iscritta nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione (cap. 2836), a decorrere dal 2022, per un importo pari a euro 100 mln annui.

In seguito, relativamente al riparto per il 2021, il 17 giugno 2021 era stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata. In tale sede, la Conferenza delle regioni e delle province autonome aveva richiesto (all. 0), fra l'altro:

che il Fondo fosse ripartito considerando gli studenti con disabilità che frequentano le scuole di ogni ordine e grado e non solo quelli delle scuole secondarie di secondo grado;

che il riparto delle risorse fosse reso disponibile in tempi congrui e comunque prima dell'avvio dell'anno scolastico, per ovviare al notevole ritardo con cui le stesse risorse venivano concretamente erogate.

Veniva, quindi, pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 novembre 2021, recante «Riparto per l'anno 2021 del contributo alle regioni a statuto ordinario e agli enti territoriali che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali».

L'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (rubricata «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024», cosiddetta legge di bilancio 2022), al comma 179, al fine di potenziare i servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 104/1992, istituiva, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, il (ulteriore) «Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità», con una dotazione di euro 100 mln annui dal 2022. Tali risorse venivano appostate sul cap. 2080 dello stato di previsione del MEF.

In base al successivo comma 180 del prefato articolo, il Fondo veniva destinato, annualmente, per euro 70 mln agli «enti territoriali» (esclusi i comuni), e per euro 30 mln ai comuni.



In particolare, al riparto, si provvedeva:

per la quota parte destinata agli «enti territoriali», con decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'economia e delle finanze e dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottarsi entro il 30 giugno di ciascun anno;

per la quota destinata ai comuni, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro per le disabilità, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottarsi entro il 30 giugno di ciascun anno.

I decreti ministeriali citati hanno individuato altresì i relativi criteri di ripartizione. Successivamente, in sede di c.d. mille proroghe (decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, art. 5-*bis*, convertito con legge 25 febbraio 2022, n. 15), il fondo di cui trattasi veniva incrementato a 200 milioni di euro, di cui 100 milioni da ripartirsi tra regioni/province e 100 milioni da ripartirsi in favore dei comuni.

In seguito, l'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (rubricata «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026», cosiddetta legge di bilancio 2024) ha istituito, all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, con una dotazione pari, in base agli importi ridefiniti nel corso dell'esame parlamentare, a euro 552.177.454 per l'anno 2024 ed a euro 231.807.485 euro a decorrere dal 2025.

Il comma 212 dell'art. 1 della legge di bilancio 2024 ha abrogato le disposizioni che avevano istituito il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per l'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione degli alunni con disabilità, il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare ed il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia.

Segnatamente, l'istituzione del suddetto Fondo ha comportato la soppressione di fondi preesistenti e finanzianti specifiche iniziative in materia di disabilità quali:

il Fondo di cui all'art. 34 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito con legge n. 69/2021 – art. 40, finanziante politiche per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore delle persone con disabilità comprese le iniziative dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico;

il Fondo di cui all'art. 1, comma 254, legge n. 205/2017, finanziante iniziative per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare;

il Fondo di cui all'art. 1, comma 456, legge n. 145/2015, finanziante iniziative e progettualità destinate a promuovere la piena ed effettiva inclusione sociale delle persone sorde e con ipoacusia, anche attraverso la realizzazione di progetti sperimentali;

il Fondo di cui all'art. 1, commi 179 e 180 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, finanziante il trasferimento delle risorse in favore di regioni e comuni per il potenziamento dei servizi di assistenza specialistica in favore di alunni/e studenti/esse, scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado per la competenza dei comuni per scuola secondaria di secondo grado e per sensoriali su ogni ordine e grado per la competenza delle regioni.

L'art. 1, comma 213 della legge n. 213/2023 a sua volta definisce le finalizzazioni di impiego delle risorse afferenti al Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, come di seguito indicato:

a) potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado;

a-*bis*) finanziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità privi di autonomia che frequentano le scuole secondarie di secondo grado, tenuto conto della quota coperta dalla fiscalità locale, e, nelle more della definizione dei pertinenti livelli essenziali delle prestazioni, potenziamento del relativo servizio (introdotta dalla legge n. 106 del 29 luglio 2024, art. 9-*bis* «Incremento del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità e disposizioni in materia di trasporto scolastico per gli studenti con disabilità»);

b) promozione e realizzazione di infrastrutture, anche digitali, per le politiche di inclusione delle persone con disabilità, anche destinate ad attività ludico-sportive;

c) inclusione lavorativa e sportiva;

d) turismo accessibile;

e) iniziative dedicate alle persone con disturbi del neuro-sviluppo e dello spettro autistico;

f) interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare;



g) promozione della piena ed effettiva inclusione sociale delle persone sorde e con ipoacusia, anche attraverso la realizzazione di progetti sperimentali per la diffusione di servizi di interpretariato in lingua dei segni italiana (LIS) e videointerpretariato a distanza nonché per favorire l'uso di tecnologie innovative finalizzate all'abbattimento delle barriere alla comunicazione;

h) promozione di iniziative e di progetti per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore delle persone con disabilità, di particolare rilevanza nazionale, territoriale o internazionale, realizzati da enti del Terzo settore o con il coinvolgimento degli stessi, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Il comma 214 dell'art. 1 della legge di bilancio 2024 stabilisce che l'utilizzo del Fondo è disposto con decreti dell'autorità politica delegata in materia di disabilità, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni province autonome-città ed autonomie locali ovvero, per il raggiungimento di una specifica finalità, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata stessa.

Il Fondo unico era inizialmente dotato di risorse pari a euro 552.177.454,00 per il 2024, a euro 231.807.485,00 per il 2025, a euro 231.807.485,00 per il 2026 e euro 231.807.485,00 per il 2027 ed è stato successivamente incrementato di euro 14.460.000,00 per il 2024, di euro 213.462.224,00 per il 2025, di euro 158.427.884,00 per il 2026 e di euro 108.427.884,00 per il 2027. La costituzione del prefato Fondo unico ha rappresentato per le regioni un notevole passo avanti verso un razionale utilizzo delle varie fonti di finanziamento statali sopra citate, destinate alla copertura degli interventi in favore delle persone con disabilità.

Si evidenzia che le finalizzazioni individuate all'art. 1, comma 213 della legge n. 213/2023 sono enucleate in via di principio senza alcuna specificazione relativa alle percentuali minime e massime del Fondo medesimo che di volta in volta il Ministero della disabilità veicola su ciascuna delle stesse.

Pertanto, la definizione degli importi stanziati in relazione a ciascuna annualità a valere sul predetto Fondo a sostegno delle specifiche finalizzazioni elencate al comma 213 dell'art. 1, è stata operata, fin dalla istituzione del Fondo nel 2024, unilateralmente dal Ministero competente per materia, senza avviare una interlocuzione preventiva con le regioni atte a veicolare le risorse verso quegli interventi ritenuti preminenti, a titolo esemplificativo, in quanto posti a tutela diritti costituzionalmente garantiti per i cittadini ovvero in caso di interventi a futura definizione LEPS [come accaduto per i servizi di assistenza specialistica, contemplati nella finalizzazione di cui alla lettera a)].

Basti pensare alla costante e unanime richiesta da parte di comuni e regioni di incremento delle risorse da destinare alla lettera a) del comma 213 dell'art. 1 della legge n. 213/2023 «potenziamento dei servizi di assistenza specialistica per persone con disabili», risorse che dal 2024 al 2025 hanno beneficiato di incremento, tuttavia di fatto non sufficiente a coprire il gap esistente tra fabbisogno di assistenza specialistica espresso dai PEI e risorse disponibili.

Con riferimento alla legge di bilancio approvata per il triennio 2025-2027 (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 Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio a titolo di «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità» (capitolo 1431), aveva una dotazione finanziaria di competenza pari a euro 433.679.335 per il 2025; a euro 378.644.995 per il 2026 e a 328.644.995 per il 2027(1)

Ad oggi, e per la competenza 2025, il Fondo unico di cui trattasi, alimentato anche da altri decreti relativi alle ulteriori finalizzazioni previste dall'art. 1, comma 213, legge n. 213/2023, prevede i seguenti importi:

euro 128.227.990,97 per potenziamento assistenza specialistica scuole secondarie di secondo grado e per disabilità sensoriale su ogni ordine e grado (di competenza delle regioni);

euro 132.000.000,00 per potenziamento assistenza specialistica scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (di competenza del comune);

euro 30.000.000,00 per progettualità in materia di minori con disturbi dello spettro autistico;

euro 70.000.000,00 per trasferimenti alle regioni su trasporto scolastico studenti con disabilità scuole secondarie di secondo grado;

euro 1.500.000, 00 per progettualità in favore di minori disabili Ucraina;

euro 5.500.000,00 per progettualità in materia di ipoacusia;

euro 300.000.000,00, per il finanziamento di avviso pubblico rivolto agli enti del Terzo settore atto ad acquisire progettualità in materia di vita ed opportunità per le persone con disabilità.

(1) Si veda Nota Integrativa Disegno di legge di bilancio 2025 – 2027, Ministero dell'economia e delle finanze, stanziamento capitolo 1431 nell'ambito della Missione 14 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Programma 14.1 Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio, Azione Politiche per la famiglia e le disabilità [nello specifico p. 926-all.a (estratto)].



Appare evidente che, nell'ambito del processo decisionale relativo al riparto del fondo tra le varie finalizzazioni previste *ex lege* non è stata attuata ad oggi alcuna interlocuzione con le regioni rispetto alla ripartizione delle risorse del Fondo per le specifiche finalizzazioni al fine di consentire di veicolare le stesse verso quelle ritenute più strategiche o importanti o, comunque, suscettibili di avere un impatto finanziario incisivo sul bilancio di regioni e comuni.

La disciplina regionale

In attuazione della legge n. 56/2014 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni», la Regione Puglia ha emanato la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31, recante la «Riforma del sistema di governo regionale e territoriale», successivamente integrata dalla legge regionale n. 9/2016.

In particolare, l'art. 3 («Funzioni oggetto di riordino») della citata legge regionale n. 31 del 2015 dispone, al comma 1, che la regione «può attribuire le funzioni non fondamentali alle province (...) e alla Città metropolitana di Bari, previa intesa interistituzionale da raggiungere nell'ambito dell'Osservatorio regionale (...)», e, al comma 2, che «l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 da parte delle province e della Città metropolitana di Bari è oggetto di apposita convenzione tra regione e enti interessati, disciplinante l'assegnazione del personale regionale, le funzioni attribuite e le modalità di svolgimento delle stesse, il cui onere rimane a carico della regione».

La suddetta intesa interistituzionale tra Regione Puglia, Città metropolitana di Bari e amministrazioni provinciali di Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto è stata definita in data 4 agosto 2016, nella sede dell'Osservatorio regionale (art. 1, comma 91, della legge n. 56/2014).

La successiva legge regionale 27 maggio 2016, n. 9, recante «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31», all'art. 2 «Funzioni oggetto di trasferimento alla Regione», descrive le funzioni oggetto di trasferimento alla regione, tra cui «le funzioni relative al trasporto e all'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole medie superiori, nonché all'assistenza specialistica per alunni audiolesi e videolesi nelle scuole di ogni ordine e grado» (comma 1, lettera e).

La medesima legge stabilisce poi espressamente, al comma 6, dello stesso art. 2 che «le funzioni di cui al comma 1, lettera e), vengono esercitate dalla regione, in avvalimento alla Città metropolitana di Bari e alle province, secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 31/2015».

L'applicazione in combinato disposto delle suddette discipline ha dato corso negli ultimi anni scolastici, a seguito di specifica concertazione con la Città metropolitana e le amministrazioni provinciali, all'approvazione delle delibere regionali n. 1457/2016, n. 1050/2017 e, in ultimo, la DGR n. 996/2018 (all. 1), ai fini della programmazione, gestione e erogazione dei servizi di trasporto scolastico, assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole medie superiori, assistenza specialistica per alunni audiolesi e videolesi nelle scuole di ogni ordine e grado.

L'attività di programmazione e coordinamento regionale, in collaborazione con le città metropolitane e le amministrazioni provinciali, ha consentito negli ultimi anni di mettere a punto un sistema di coordinamento e monitoraggio relativo ad alcuni indicatori utili alle programmazioni successive (numeri utenti in carico; volume delle prestazioni erogate in media per utente; periodo di attivazione del servizio; spesa programmata; modalità di copertura di detta spesa; modalità di gestione del servizio), anche al fine di perseguire una progressiva omogeneità sull'intero territorio regionale in materia di organizzazione ed erogazione dei servizi suddetti ovvero lo stesso *modus operandi* allo scopo di assicurare a tutti gli utenti aventi diritto di accedere con le medesime modalità agli stessi servizi pur nel rispetto dei vincoli finanziari e normativi e attuare il processo delineato dalla legge n. 31/2015 relativamente alle funzioni non fondamentali assegnate alla Città metropolitana e alle province.

In data 8 luglio 2021 è stata stipulata tra la Regione Puglia, da un lato, e province e la Città metropolitana di Bari, dall'altro, la Convenzione di avvalimento per il triennio 2021/2024, approvata con D.G.R. n. 716/2021 (all. 2) che regola le modalità di assegnazione del servizio in materia di assistenza specialistica, trasporto per alunni disabili delle scuole secondarie di secondo grado e altri interventi per alunni audiolesi e videolesi sul territorio regionale, prevedendo una copertura finanziaria pari a complessivi euro 10.000.000,00, convenzione successivamente prorogata per l'anno scolastico 2024/2025 in virtù di DGR n. 552/2024 e per l'AS 2025/2026 in virtù di DGR n. 533/2025 (all. 3).

Circa le risorse regionali da trasferire agli enti avvalsi, la convenzione di avvalimento approvata con DGR n. 761/2021, adotta un sistema di riparto confermato di anno in anno, che, lungi dal partire da dati demografici generali, determina le risorse da trasferire di anno in anno come segue:

a. preventiva copertura, a valere sul fondo regionale disponibile per anno, delle somme necessarie a sopperire ad eventuali carenze di risorse certificate dagli enti avvalsi con riferimento all'anno scolastico precedente al riparto, sempre che tali maggiori risorse siano giustificate da dati oggettivi derivanti da aumento di utenza o da altre situazioni certificabili acclarate dalla sezione regionale competente;



b. riparto del fondo regionale risultante dalla decurtazione di cui alla lettera a) come di seguito specificato:

la prima quota di riparto è calcolata come differenza tra fabbisogno di programmazione, così come consolidato con riferimento all'anno scolastico anteriore al riparto e somme già a disposizione degli enti avvalsi a titolo di residui ed a titolo di risorse assegnabili a valere sui fondi statali;

la seconda quota di riparto, pari alla differenza tra fondo a disposizione al netto di decurtazione e risorse relative alla prima quota di riparto, è ripartita in favore di ciascun ente avvalso sulla base del numero complessivo degli utenti in carico per assistenza specialistica e trasporto, così come risultante dalla programmazione dell'anno scolastico antecedente il riparto.

L'allegato «A» della suddetta Convenzione, nel prospetto contenente la regolamentazione del servizio di «Supporto diritto allo studio sordi e videolesi», prevede quanto segue: «1. Richiesta del servizio da parte della famiglia o dell'utente alla provincia supportata da certificazione medico specialista del SSR riconoscimento alunno sordo e/o videoleso. 2. - definizione e condivisione PEI da parte del gruppo GLHI interistituzionale, in relazione agli indirizzi uniformi regionali sul massimo di ore di prestazione erogabile in presenza di un *budget* predefinito e limitato» e per la «durata intero anno (per almeno otto mensilità e comunque in modo tale da garantire l'assistenza agli studenti anche per la preparazione agli esami finali)».

È, inoltre, previsto con riferimento alla durata e alle modalità di erogazione che la prestazione debba essere erogata in «rapporto 1 a 1 alunno/esperto (tiflogo e/o assistente comunicazione)» e con «min. 9hh/settimana max 18hh/settimana per alunno».

L'obiettivo del limite orario stabilito nell'allegato tecnico della prefata Convenzione è quello di garantire, in collaborazione e d'intesa con tutti gli enti sottoscrittori e, in ogni caso, nei limiti delle risorse disponibili, l'assistenza specialistica a tutti gli utenti a prescindere dai territori di residenza, nonché le professionalità richieste per l'erogazione dei servizi, l'omogeneità dei servizi relativamente ai requisiti di accesso, le modalità di organizzazione ed erogazione degli interventi, le professionalità richieste nonché il periodo di durata degli interventi.

Il costante incremento del numero di utenti per anno scolastico, associato agli aumenti intervenuti in materia di costo personale e trasporto (come si dirà meglio *infra*), ha determinato il parallelo costante incremento annuo della spesa complessivamente sostenuta dalla Regione Puglia, al netto dei trasferimenti statali, per la copertura dell'intero sistema di erogazione dei servizi strumentali all'integrazione scolastica disabili (comprensivi di assistenza specialistica e trasporto).

Il rapporto Stato-regioni.

Precisato il quadro normativo nazionale e regionale in *subiecta materia*, si evidenzia che il tema del finanziamento del servizio di assistenza scolastica specialistica in favore degli alunni con disabilità è stato, a più riprese, dibattuto dalle regioni nelle apposite sedi interistituzionali, con particolare riferimento:

ai criteri di riparto delle risorse stanziati a livello statale;

all'entità delle risorse stanziati dalle diverse leggi di bilancio e ritenute costantemente inadeguate rispetto al fabbisogno;

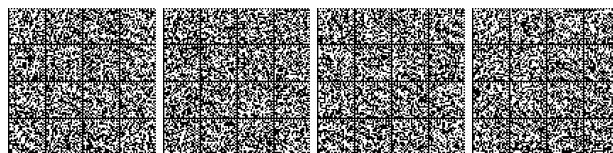
alla tempistica del riparto delle risorse statali che si auspica congrua al fine di consentire un'adeguata programmazione regionale degli interventi.

Al riguardo, si evidenzia che in sede di Commissione VIII Politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome, le regioni hanno più volte formulato proposte emendative in relazione alle proposte ministeriali recanti il riparto del contributo statale in favore delle regioni, delle province e delle città metropolitane, che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado con disabilità fisiche o sensoriali (*cf.* esiti della riunione del 5 luglio 2022; esiti della riunione del 27 luglio 2022; esiti della riunione del 12 luglio 2023 all.ti 4-5-6).

Sin da subito, in sede di intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la posizione espressa dalla Conferenza in data 26 luglio 2018 (18/94/CU07/C8-C9) (all. 7) sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto delle risorse faceva emergere la mancata intesa raggiunta sul tema del riparto del contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016, con la richiesta della Conferenza al Governo che il Fondo in questione diventasse strutturale e che fosse incrementato fino a raggiungere il fabbisogno, stimato dal Governo stesso, pari a 112 milioni di euro.

In sede di intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la posizione espressa dalla Conferenza in data 17 giugno 2021 (21/95/CU8/C8-C9) (all. 0) sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto delle risorse statali stanziati per l'anno 2022 contemplava la richiesta della Conferenza al Governo di:

rifinanziare a partire dall'anno 2022 e rendere strutturale il fondo istituito dall'art. 1, comma 70 della legge n. 205/2017;



rendere disponibile il riparto delle risorse in tempi congrui e comunque prima dell'avvio dell'anno scolastico; ripartire il fondo per le prossime annualità considerando anche gli alunni con disabilità sensoriale che frequentano le scuole di ogni ordine e grado e non solo delle scuole secondarie superiori, prevedendo un corrispondente incremento delle risorse;

attivare un tavolo tecnico con la partecipazione dei ministeri competenti e di Anci e Upi con l'obiettivo di uniformare i livelli di assistenza erogata da regioni, comuni e province agli studenti con disabilità psichiche.

In sede di intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, la posizione espressa dalla Conferenza in data 12 luglio 2023 (23/104/CU06/C8-C9) (all. 8) sullo schema di decreto interministeriale recante il riparto del contributo di 100 milioni di euro per l'anno 2023, il raggiungimento dell'intesa si accompagnava alla esplicita richiesta al Governo di impegno ad includere per il successivo anno le regioni a statuto speciale, prevedendo a tal fine un congruo incremento del Fondo. In tale sede, la Conferenza unificata aveva rappresentato, altresì, l'esigenza di garantire la piena integrazione socio-educativa degli alunni disabili nelle scuole, sostenendo finanziariamente anche altri interventi connessi, come quello del trasporto degli alunni disabili, che a livello territoriale veniva già garantito. Tali osservazioni e richieste sono state ribadite nella successiva posizione della Conferenza unificata del 9 novembre 2023 (23/182/CR8b/C9-C8).

In sede di intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 214, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, circa la posizione espressa dalla Conferenza in data 25 luglio 2024 (23/104/CU06/C8-C9) (all. 9) sullo schema di decreto interministeriale recanti il riparto del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per l'anno 2024, il raggiungimento dell'intesa veniva condizionata alle proposte emendative che subordinavano il servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione anche agli studenti dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, quando con disabilità sensoriale alla condizione che tale fattispecie fosse prevista da specifiche normative applicabili a livello regionale. Inoltre, in tale posizione la Conferenza aveva evidenziato (nuovamente) il sottodimensionamento del Fondo rispetto ai fabbisogni espressi dai territori, esprimendo la raccomandazione al Governo di prevedere un fondo apposito per il trasporto degli alunni disabili.

In tale sede, l'ANCI aveva osservato, inoltre, che il numero di studenti con disabilità con diritto al servizio di assistenza all'autonomia e alla continuazione, era in forte e continua crescita negli ultimi anni e che da una prima analisi delle relazioni di rendicontazione e di monitoraggio relative all'anno 2023 era emerso che le risorse necessarie a garantire il servizio in questione erano nettamente superiori rispetto al contributo statale, ossia circa 480 Mln di risorse proprie impiegate direttamente dai comuni, a fronte dei 103 Mln di risorse disponibili dal fondo assegnate dallo Stato.

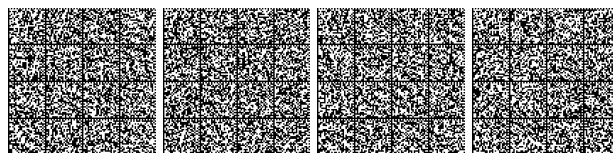
In sede di intesa della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 1, comma 214, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 la posizione espressa dalla Conferenza in nella seduta del 10 settembre 2025 (all. 10) sullo schema di decreto interministeriale recanti il riparto del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per l'anno 2024 il raggiungimento dell'intesa si accompagnava all'espressa raccomandazione che, a decorrere dal 2026, il decreto di riparto fosse approvato in sede di Conferenza unificata nel primo semestre di ciascun anno, al fine di consentire alle regioni di programmare adeguatamente gli interventi e con la raccomandazione — ritenuto insufficiente il lieve aumento delle risorse a fronte di un notevole aumento delle studentesse e degli studenti con disabilità — di prevedere un congruo incremento delle risorse a decorrere dall'anno 2026.

Con precipuo riferimento alla posizione da ultimo espressa dalla Regione Puglia nei rapporti interistituzionali in merito al tema del finanziamento del servizio di integrazione scolastica, con e-mail del 29 aprile 2024 (all. 11) indirizzata alla Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il direttore del Dipartimento Welfare ha, *inter alia*, rappresentato la necessità di «acquisire informazioni inerenti la tempistica di trasferimento alle regioni dei fondi relativi all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione di cui all'art. 1, commi 179 e 180 della legge n. 234/2021, ora confluiti nel "Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità" di cui all'art. 1, comma 210 della legge n. 213/2024. In merito si evidenzia che ad oggi il Ministero della disabilità non ha comunicato:

alcuna informazione circa la definizione dell'ammontare delle risorse destinate all'assistenza specialistica all'interno del "Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità" (art. 1, comma 210, legge n. 213/2024) e la tempistica di assegnazione delle stesse;

alcun aggiornamento circa l'incremento delle risorse destinate alle regioni a fronte della palesata possibilità di concorrenza a valere sul fondo anche delle regioni a statuto speciale;

alcun aggiornamento in merito alla criticità evidenziata dalle regioni e inerente l'impossibilità di coprire a valere sulle risorse afferenti ai fondi cui trattasi le spese del trasporto scolastico disabili scuole secondarie di secondo grado».



Con nota prot. 063667 del 5 febbraio 2025 (all. 12), indirizzata al Ministero della disabilità, il direttore del Dipartimento Welfare ha rappresentato la necessità di un confronto sul tema del servizio di integrazione scolastica degli studenti con disabilità, evidenziando *expressis verbis* che «l'erogazione dei servizi strumentali all'integrazione scolastica delle persone con disabilità rappresenta una criticità importante per i territori, sia a livello comunale (per il ciclo di istruzione della scuola di infanzia primaria e secondaria di primo grado), che a livello regionale (per la scuola secondaria di secondo grado e per audiolesi e videoleso su ogni ordine e grado), *in primis* in conseguenza dell'ingentissimo importo delle risorse utilizzate, a fronte di trasferimenti statali non in grado di coprire in maniera sufficiente il fabbisogno».

Nella medesima nota venivano sintetizzate le maggiori criticità sul tema nei seguenti termini:

l'erogazione del servizio di assistenza alla comunicazione veniva considerato dalla costante giurisprudenza come interconnesso al diritto allo studio con conseguente incomprimibilità dello stesso sulla base di esigenze di bilancio;

l'assenza di *standard* uniformi di servizio lascia i G.L.O. liberi di definire monte ore di assistenza specialistica indeterminati, spesso a copertura dell'intero orario scolastico e sovente con monte ore superiore a quello garantito dallo Stato tramite il Ministero dell'istruzione per l'insegnate di sostegno. Ciò determinava che il servizio di assistenza specialistica avesse un costo maggiore dell'insegnate di sostegno a fronte di risorse notevolmente più limitate;

solo recentemente era stata aggiunta la lettera *a-bis*) al comma 213 della legge n. 213/2023, circa il finanziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità privi di autonomia che frequentano le scuole secondarie di secondo grado; tuttavia non si conoscevano né le modalità di assegnazione delle risorse né le modalità di utilizzo delle stesse;

con decreto del Ministero della salute del 14 settembre 2022 sono state approvate: «le linee guida per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'integrazione scolastica», con la determinazione di un percorso che avrebbe dovuto condurre alla definizione di PEI scolastici elaborati sulla base di specifico profilo di funzionamento redatto dalle UVM; tuttavia dette linee guida, seppur giuridicamente esistenti, erano inoperative, con ogni conseguenza in ordine all'incertezza del complessivo quadro giuridico;

il personale a vario titolo operante nei servizi di assistenza specialistica è connotato da una varietà di titoli e di inquadramenti a livello nazionale, stante l'assenza dell'inquadramento professionale del c.d. ASACOM (assistente specialistico per l'autonomia e la comunicazione), con la conseguenza che in alcuni territori il servizio di assistenza specialistica veniva garantito mediante l'impiego di educatori, in altri di OSS e in altri ancora di ausiliari;

il personale a vario titolo operante nei servizi di assistenza specialistica, nella quasi totalità assunto da cooperative sociali, era in grande stato di agitazione, ritenendosi scarsamente tutelato per seguenti ragioni:

monte ore limitato, in quanto direttamente collegati alle risorse disponibili;

mancata integrazione nel contesto scolastico, in quanto spesso strumentalizzato per la copertura di buchi o inefficienze del personale scolastico (vedi assenze insegnante di sostegno o l'espletamento di attività che dovrebbero essere proprie dei collaboratori scolastici);

mancato pagamento delle c.d. «ore non frontali», incontri di coordinamento monitoraggio PEI etc.;

se assunto con contratto a tempo indeterminato a tempo parziale ciclico verticale, mancata retribuzione nei mesi di chiusura scolastica e mancato accesso a forme di assistenza per disoccupazione. In merito si evidenziava che il fondo istituito con la legge di bilancio n. 234/2021 all'art. 1, comma 971 era stato finanziato solo per l'annualità 2023 e 2024 e non era operativo per il 2025.

Da ultimo, con la prefata nota, veniva evidenziato che la legge n. 66/2017 all'art. 3, comma 5-*bis* prevede che, con accordo in sede di Conferenza unificata, da perfezionarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, sono definite le modalità attuative degli interventi e dei servizi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* del comma 5, ivi comprese le modalità e le sedi per l'individuazione e l'indicazione, nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno di servizi, delle strutture e delle risorse professionali, nonché gli *standard* qualitativi relativi alle predette lettere e, pertanto, è stata manifestata l'opportunità di riavviare un tavolo di confronto, anche con la partecipazione del Ministero della salute, del Ministero dell'istruzione e del MEF, al fine di addivenire a *standard* di servizio uniformi e commisurati alle risorse disponibili.

Con nota del 2 maggio 2025 (all. 13), indirizzata al Ministro della disabilità nonché al Capo di Gabinetto del Ministro della disabilità, il consigliere regionale delegato al Welfare della Regione Puglia ha rappresentato la necessità di un confronto sul tema del servizio di integrazione scolastica degli studenti con disabilità, rappresentando l'erogazione del predetto servizio «una criticità importante per i territori, sia a livello comunale (per il ciclo di istruzione della scuola di infanzia primaria e secondaria di I grado), che a livello regionale (per la scuola secondaria di II grado e per audiolesi e videoleso su ogni ordine e grado) anche in conseguenza dell'ingentissimo importo delle risorse necessarie a fronte di trasferimenti statali non in grado di coprire in maniera sufficiente il fabbisogno». Anche in tale contesto



veniva ribadito che «malgrado detto servizio venga considerato dalla giurisprudenza interconnesso al diritto allo studio, con conseguente incompressibilità dello stesso sulla base di esigenze di bilancio, manca la definizione di *standard* uniformi. Con decreto del Ministero della salute del 14 settembre 2022 sono state poi approvate le “Linee guida per l’accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell’integrazione scolastica”, con la determinazione di un percorso che avrebbe dovuto condurre alla definizione di PEI scolastici elaborati sulla base di specifico profilo di funzionamento redatto dalle UVM; tuttavia dette linee guida, seppur giuridicamente esistenti, sono inoperative, con ogni conseguenza in ordine all’incertezza del complessivo quadro giuridico». Nella prefata nota del 2 maggio 2025 è stata, inoltre, evidenziata la circostanza che «il fondo istituito con la legge di bilancio n. 234/2021 all’art. 1, comma 971 è stato finanziato solo per l’annualità 2023 e 2024 e non è operativo per il 2025» ed è stato chiesto di riavviare un confronto su tali tematiche regolamentate da norme nazionali.

Da ultimo, in sede di seduta straordinaria della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 29 dicembre 2025 (all. 14), il Presidente della Regione Puglia ha espresso parere contrario sullo schema di decreto del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e il Ministro per lo sport e i giovani, recante «Assegnazione di risorse alla misura “Vita e opportunità”», nel limite massimo di 300 milioni di euro, in quanto tali risorse verrebbero sottratte agli «interventi di assistenza specialistica nelle scuole superiori, che quindi rimangono scoperte» e che rimarrebbero a carico delle regioni.

La legge 30 dicembre 2025, n. 199.

In tale contesto normativo è stata approvata la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (c.d. legge di bilancio 2026) il cui comma 706 dell’art. 1 della legge n. 199/2025 introduce, con effetto a far data dal 1° gennaio 2026, la definizione, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, del livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva: «Ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, è definito il livello essenziale delle prestazioni (LEP) in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, ai sensi dell’art. 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, nonché con certificazione di disabilità precedente all’applicazione delle linee guida di cui al medesimo art. 5, comma 6».

Il successivo comma 707 prevede quanto segue: «Il LEP garantisce un supporto adeguato, permanente e personalizzato, in attuazione del principio di incisività, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione. Costituisce contenuto del LEP, quale sua componente fondamentale, il numero di ore di assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale, da assicurare, in via progressiva e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI), ai sensi dell’art. 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66. È, altresì, componente fondamentale del LEP l’impiego di personale in possesso del profilo professionale individuato ai sensi dell’art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2017 nonché il rispetto degli *standard* qualitativi individuati ai sensi del comma 5-*bis* del medesimo art. 3».

Il comma 708 prevede che «Entro il 31 dicembre 2027, il registro nazionale per la ricognizione del fabbisogno territoriale aggregato delle ore prestate dagli assistenti all’autonomia e alla comunicazione e degli utenti assistiti, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali e, in particolare, di quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca 28 luglio 2016, n. 162, è alimentato con i dati raccolti dal Ministero dell’istruzione e del merito, attraverso il Sistema informativo dell’istruzione (SIDI). Con decreto dell’Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell’istruzione e del merito, con il Ministro dell’economia e delle finanze e con l’Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sono definiti i criteri tecnici e le modalità per l’accesso, la condivisione e l’utilizzo dei dati contenuti nel registro nazionale di cui al primo periodo, nonché le specifiche tipologie di dati funzionali alla rilevazione e alla quantificazione del fabbisogno di assistenza all’autonomia e alla comunicazione a livello territoriale. Il registro nazionale è alimentato dai dati dei PEI già trasmessi dalle istituzioni scolastiche nell’ambito dei flussi informativi esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Il comma 709 regola la disciplina transitoria nei seguenti termini: «Nelle more della piena operatività del registro di cui al comma 708, quali misure propedeutiche all’implementazione del LEP finalizzate a favorire l’attivazione e il potenziamento delle attività di assistenza all’autonomia e alla comunicazione, in via transitoria per gli anni 2026 e 2027, è individuato uno specifico obiettivo di servizio teso a garantire l’avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente. A tal fine, tutti gli enti territoriali nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell’inclusione



scolastica, assicurano l'erogazione del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Resta salva l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell'effettiva erogazione del servizio».

Il comma 710 statuisce che «Con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 709 del presente articolo e al successivo raggiungimento del LEP».

Pertanto, in via transitoria le attività di assistenza all'autonomia e alla comunicazione sono qualificate quale obiettivo di servizio con riferimento al biennio 2026-2027, nelle more della progressiva implementazione dei medesimi servizi quale vero e proprio LEP e, soprattutto, viene rimarcata la circostanza che in capo agli enti territoriali in relazione al prefato biennio grava l'obbligo di garantire il servizio di assistenza scolastica specialistica nei limiti del finanziamento con le risorse statali appositamente trasferite. In base a quanto previsto da tale ultima disposizione normativa, stante l'assegnazione alla Regione Puglia, per la competenza 2025, a valere sul Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), di risorse pari a complessivi euro 10.113.699,98, si evidenzia che, come indicato nel dossier parlamentare in atti (all. 15-pagg. 1199 e ss.), le ore finanziate dallo Stato sono davvero esigue: «Per il secondo ciclo (95.635 studenti certificati), la copertura del servizio è assicurata interamente dalle risorse del Fondo unico per l'inclusione afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, che per l'annualità 2025 erano pari a 128.227.991 euro. Quindi, le risorse assegnate per il secondo ciclo coprono integralmente il servizio, garantendo almeno 50 ore medie annue per ciascun alunno certificato, con una disponibilità effettiva 1.340,81 euro per studente, pari a 67 ore per studente. La relazione tecnica precisa che la spesa media oraria costituisce un obiettivo di servizio e non un vincolo di spesa obbligatoria. La sua attuazione è, quindi, subordinata alla disponibilità delle risorse previste dalla legislazione vigente. Il parametro delle ore medie, come indicato dalla norma, non definisce un obbligo permanente, ma rappresenta un riferimento tecnico elaborato sulla base dei dati attualmente disponibili in termini di risorse e platea di beneficiari. Di conseguenza, eventuali variazioni nella platea o nella disponibilità delle risorse determinano un adeguamento automatico e proporzionale dell'obiettivo. Tale obiettivo è volto a individuare una soglia condivisa di riferimento, funzionale a garantire parità di trattamento tra gli enti e una distribuzione equa delle risorse. Si segnala che la relazione tecnica non fornisce motivazioni in ordine alla quantificazione del costo orario in 20 euro per ciascuna ora - parametro che risulta decisivo nella determinazione quantitativa dell'obiettivo di servizio da raggiungere. Da questo punto di vista, il testo legislativo appare lacunoso, non potendosi procedere, senza la previa definizione di un costo orario, alla individuazione di «una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie trasferite»».

Pertanto, lo Stato garantisce la copertura di 67 ore medie annue che, considerando la media di 34 settimane scolastiche, significa la copertura di circa 2 ore a settimana.

Viceversa, considerato il riconoscimento di un monte ore PEI garantibile da un minimo di 9 ore ad un massimo di 18 ore settimanale (che sono mediamente quelle effettivamente riconosciute, in disparte le maggiori ore riconosciute in sede giudiziaria), previsto dalle Convenzioni di avalimento tra la Regione Puglia, da un lato, e le provincie e la Città metropolitana di Bari, dall'altro, stipulate a far data dal 2021, si può inconfutabilmente sostenere che la Regione Puglia abbia effettuato (e continui ad effettuare) un notevole sforzo finanziario per reperire sempre maggiori risorse in ragione dell'ampliamento della platea di beneficiari, al fine di riconoscere un monte ore PEI medio di circa 12 ore settimanali a tutte le ipotesi di disabilità più grave, come risultanti (concretamente) dai relativi PEI, a fronte delle sole n. 2 ore garantite da trasferimenti statali.

In sintesi, la Regione Puglia a far data dal 2021 ha concorso in misura maggioritaria rispetto allo Stato al finanziamento di un servizio che solo a far data dal 1° gennaio 2026 è stato normativamente riconosciuto come obiettivo di servizio da riconoscere in via obbligatoria nella misura oraria settimanale minima garantita dai trasferimenti statali, restando salva l'integrazione con le risorse regionali all'uopo destinabili in base alla programmazione regionale.



Alla luce di quanto sopra, risulta incontestabile la circostanza che la Regione Puglia abbia, in realtà, garantito un livello di gran lunga maggiore e uniforme di ore di assistenza, nonostante gli esigui importi trasferiti a livello statale, ancor prima dell'introduzione a livello legislativo di uno specifico obiettivo di servizio tendente al riconoscimento progressivo e in via programmatica di un vero e proprio LEP.

Sotto tale prospettiva, in alcun caso potrebbe sostenersi che la Regione Puglia sia inadempiente rispetto alla progressiva implementazione del LEP prevista dalla normativa vigente, considerato che la medesima regione, al contrario, risulta senz'altro virtuosa in relazione all'erogazione del servizio di assistenza scolastica, avendo reperito negli anni risorse sempre maggiori per assicurare ai minori con disabilità più grave un numero di ore di assistenza che, seppur non coincidente con l'intero orario scolastico, comunque può considerarsi del tutto congruo in proporzione al totale delle ore frequentate dagli alunni con disabilità, così come previste concretamente in media nei PEI (ad eccezione dei numerosi contenziosi avviati per il riconoscimento di un numero maggiore di ore, spesso indicato negli stessi PEI rispetto al monte ore sostenibile dalla regione, come indicato nelle convenzioni di avvalimento).

A far data dal 1° gennaio 2028, il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale da assicurare obbligatoriamente in misura corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato (PEI) costituirà una componente fondamentale del LEP introdotto dal comma 706 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026, alla cui attuazione, ai sensi del successivo comma 711 dell'art. 1 della legge di bilancio 2026 «si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, sulle risorse del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci».

All'art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) e annessa Tabella 2, con particolare riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», viene collocato lo stanziamento — insufficiente ed inadeguato — relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità» (da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cap. 1431).

Come affermato pure nella relazione tecnica alla legge di bilancio 2026, riportata nel dossier parlamentare (all. 15 – pag. 1202), da quanto sin qui illustrato emerge che il finanziamento del suddetto LEP si realizza attraverso il concorso tra risorse statali e territoriali, secondo un modello di cofinanziamento che non grava ulteriormente sulla finanza pubblica, fondato sull'impiego efficiente delle risorse già previste a legislazione vigente, comprese quelle degli enti territoriali che già contribuiscono al servizio.

Il finanziamento della funzione.

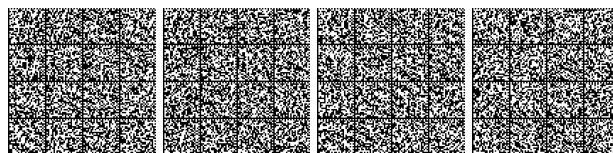
Circa gli aspetti contabili di spesa riferiti ai servizi di «assistenza all'autonomia e alla comunicazione studenti con disabilità», *alias* «assistenza specialistica studenti con disabilità», con analisi dei dati riferiti ai trasferimenti statali finalizzati, all'uopo trasferiti, e alle risorse regionali investite annualmente sullo specifico intervento, si produce la nota prot. n. 90483/2026 del competente Dipartimento Welfare della Regione Puglia (all. 16), che di seguito si illustra per completezza ed armonia espositiva.

I dati ivi riferiti attengono al segmento di assistenza all'autonomia e alla comunicazione studenti con disabilità, in base alla normativa vigente ascrivito alla competenza regionale, riferito alla platea di utenza degli studenti con disabilità scuole secondarie di II grado e ai discenti con disabilità sensoriale (uditiva o visiva) frequentanti le scuole di ogni ordine e grado.

Ai fini dell'analisi del dato contabile, si richiama il quadro normativo dianzi illustrato, che ha determinato l'acquisizione della competenza regionale nella predetta materia e che è direttamente connessa alla riforma costituzionale realizzata con l'approvazione della legge «Delrio» n. 56/2014.

Per l'attuazione delle citate leggi regionali n. 31/2015 e n. 9/2016, con decorrenza dall'A.S. 2017/2018 la Regione Puglia ha gestito la propria competenza mediante la sottoscrizione di convenzioni di avvalimento con Città metropolitana di Bari e province pugliesi, strutturate dapprima su base annuale (per A.S. 2017/2018) e successivamente su base triennale (AA. SS. 2018/2019 - 2019/2020 - 2020/2021) con adozione della DGR n. 996/2018 e con adozione di specifico allegato tecnico volto a definire una erogazione uniforme dei servizi su base regionale.

Successivamente, stante la necessità di rivedere l'allegato tecnico, anche alla luce della chiusura del periodo pandemico e alla scarsa tenuta dei criteri di riparto delle risorse regionali, con DGR n. 716/2021 si è addivenuti all'approvazione del nuovo *addendum* e della nuova convenzione triennale di avvalimento riferita agli anni scolastici 2021/2022-2022/2023-2023/2024.



La continua evoluzione del quadro normativo di riferimento associato all'imminenza dell'attuazione sul territorio nazionale della riforma sulla disabilità, ha reso necessario prorogare la vigenza della convenzione di avvalimento triennale e del relativo allegato tecnico, approvati con DGR n. 716/2021 anche per gli AS 2024/2025 (giusta DGR n. 554/2024) e 2025/2026 (giusta DGR n. 533/2025).

Obiettivo prioritario dell'allegato tecnico approvato con DGR n. 716/2021 è stato quello di definire a livello regionale una cornice e uno *standard* di erogazione dei servizi che garantisse una uniformità a livello regionale, ferma restando la possibilità normativa di riconoscere i servizi di assistenza specialistica nei limiti delle risorse disponibili.

Il passaggio dal primo triennio di convenzionamento al secondo triennio di convenzionamento, in uno alla conclusione del periodo pandemico che aveva determinato una notevole contrazione della frequenza scolastica, ha fatto registrare il preoccupante incremento delle risorse regionali necessarie, al netto dei fondi statali trasferiti, ad assicurare i servizi strumentali all'integrazione scolastica studenti con disabilità nel loro complesso, e i servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione nello specifico.

Il costante incremento dell'utenza, a fronte di trasferimenti statali pressoché invariati dal 2019 al 2025, ha determinato da parte della Regione Puglia il costante incremento delle risorse investite in assistenza specialistica, operando, altresì, reinvestimenti costanti nell'anno scolastico successivo delle economie realizzatesi a valere sull'anno scolastico precedente.

In merito ai fondi statali e al fine di meglio comprendere l'impostazione delle tabelle riportate nella relazione in atti, occorre fare riferimento al seguente *excursus* normativo:

le risorse accreditate in favore di Regione Puglia dalla competenza 2018 alla competenza 2021 erano imputate al fondo riferito al comma 70 dell'art. 1 della legge n. 205/2017, istituito per il finanziamento delle funzioni trasferite dalle province alle regioni a seguito della riforma Delrio (comma 947, art. 1, legge n. 205/2017).

Le predette risorse, inizialmente stanziati in complessivi 75 milioni, sono state incrementate sino a 100 milioni di euro per gli anni 2019, 2020 e 2021 dal comma 561 della legge n. 145/2018, e coprivano l'intero sistema di erogazione dei servizi strumentali all'integrazione scolastica disabili, e quindi, sia assistenza specialistica scuole secondarie II grado e sensoriali su ogni ordine e grado sia trasporto scolastico disabili scuole secondarie di II grado;

successivamente è intervenuta la legge 30 dicembre 2021, n. 234, che all'art. 1, comma 179, ha istituito il fondo per il potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità, facendo confluire in tale fondo le risorse attuative del comma 947 dell'art. 1 della legge n. 208/2015 come quantificate nel comma 70 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 e incrementate con il comma 561 della legge n. 145/2018.

La predetta legge, nella sua prima formulazione, prevedeva l'istituzione di un fondo di 100 milioni da ripartire per 70 milioni in favore di regioni e per 30 milioni in favore di comuni. Successivamente, in sede di mille proroghe (decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, art. 5-bis convertito con legge 25 febbraio 2022, n. 15), il fondo di cui trattasi è diventato di 200 milioni di cui 100 milioni da ripartirsi tra regioni/province e 100 milioni da ripartirsi in favore dei comuni. A seguito di quanto disposto dall'art. 1, comma 179 della legge n. 234/2021 con decorrenza dall'annualità 2022, le risorse statali trasferite dallo stato alle regioni potevano essere utilizzate solo per il finanziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione riferiti ai discenti scuole secondarie di II grado e per i discenti con disabilità sensoriale su ogni ordine e grado, lasciando a totale carico delle regioni il finanziamento degli ulteriori servizi strumentali all'integrazione scolastica, tra cui, il trasporto scolastico discenti con disabilità scuole secondarie di II grado. Ancora, in fase successiva è intervenuta la legge finanziaria 2024 (legge n. 213/2023) che ai commi da 210 a 214 ha istituito e normato il «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità». L'istituzione del suddetto fondo ha comportato la soppressione di fondi preesistenti e finanzianti specifiche iniziative in materia di disabilità, tra i quali, il fondo di cui all'art. 1, comma 179 e 180 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Pertanto, ad oggi, le risorse trasferite dallo Stato alle regioni affluiscono in via esclusiva al fondo di cui all'art. 1, comma 210, della legge n. 213/2023, riferiti alla finalizzazione di cui alla lettera a) del comma 213.

Tanto chiarito, la nota regionale in atti illustra le risorse investite dall'ente territoriale pugliese nel tempo per l'erogazione dei servizi, analizzando l'andamento della spesa e l'incidenza del contributo statale rispetto all'investimento di risorse regionali.



Tabella 1- RAFFRONTO RISORSE STATALI E RISORSE REGIONALI

A	B	C	D	E	F	G	H	I
AS	COSTI ASSISTENZA SPECIALISTICA	RISORSE NAZIONALI ACCREDITATE	DECRETI ASSEGNAZIONE	RISORSE REGIONALI IMPEGNATE ANNUALMENTE FINALIZZATE AD ASSISTENZA SPECIALISTICA	IMPORTO ECONOMIE ANNI PRECEDENTI REINVESTITE IN ASSISTENZA SPECIALISTICA	IMPORTO COMPLESSIVO COFINANZIAMENTO REGIONALE ASSISTENZA SPECIALISTICA (E+F)	Percentuale incidenza fondi statali (C/B)	Percentuale incidenza fondi Regionali (G/B)
18/19	13.662.386,54 €	7.673.249,25	Dpcm 2018	5.989.137,29 €		5.989.137,29 €	56,16%	43,84%
19/20	18.566.151,36 €	9.878.628,00	Dpcm 2019	8.687.523,36 €		8.687.523,36 €	53,21%	46,79%
20/21	20.564.722,92 €	10.076.021,54	Dpcm 2020	10.000.000,00 €	488.701,38 €	10.488.701,38 €	49,00%	51,00%
21/22	21.988.881,15 €	€9.866.325,29	Dpcm 2021	10.000.000,00 €	2.122.555,86 €	12.122.555,86 €	44,87%	55,13%
22/23	21.791.181,50 €	10.646.930,00	Dpcm 2022	10.000.000,00 €	1.144.251,50 €	11.144.251,50 €	48,86%	51,14%
23/24	25.116.862,57 €	9.640.396,00 €	Dpcm 2023	13.209.442,00 €	2.267.024,57 €	15.476.466,57 €	38,38%	61,62%
24/25	27.676.902,45 €	9.508.996,80	Dpcm 2024	18.167.905,65 €		18.167.905,65 €	34,36%	65,64%
25/26	33.349.580,87 €	10.113.699,98	Dpcm 2025	22.516.000,49 €	719.880,40 €	23.235.880,89 €	30,33%	69,67%
Tot ali	182.716.669,36 €	77.404.246,86 €		98.570.008,79 €	6.742.413,71 €	105.312.422,50 €		

La Tabella 1) illustra le risorse statali trasferite e le risorse regionali investite per consentire la tenuta dei servizi per ciascun anno scolastico di riferimento.

I dati riportati in Tabella (1), illustrano con evidenza, come dall'avvio del trasferimento delle competenze all'anno scolastico odierno, a fronte di una sostanziale stabilizzazione delle risorse statali trasferite, le risorse regionali investite nei soli servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione abbiano subito un costante notevole incremento passando da euro 5.989.137,29 investiti per l'AS 2018/2019 fino ad arrivare ai euro 23.235.880,89 investiti per la copertura dell'AS 2025/2026.

Tale andamento delle risorse dimostra come, dall'A.S. 2018/2019 all'anno scolastico 2025/2026, l'incidenza del finanziamento statale, sul complessivo fabbisogno, decresce dal 56,16% dell'anno scolastico 2018/2019 al 30,33% dell'anno scolastico 2025/2026, mentre l'incidenza dell'investimento regionale, in maniera inversamente proporzionale, aumenta dal 43,84% al 69,67%.

La tabella mette in luce in tutta la sua evidenza anche il costante aumento dell'utenza afferente ai servizi, che è incrementata dalle n. 2058 unità per l'anno scolastico 2018/2019 alle n. 3621 unità riferite all'anno scolastico 2025/2026 con aumento di n. 1563 utenti.

A ciò occorre aggiungere che il dato di spesa programmato per anno scolastico, così come riportato nella colonna A della tabella, fa riferimento a un monte ore PEI medio di erogazione di circa 9/12 ore e non tiene conto del reale fabbisogno espresso dai PEI elaborati dai GLO, in quanto l'erogazione del servizio è da sempre tarata sulla base delle risorse disponibili e non delle ore effettivamente indicate nei piani individuali suddetti (quasi sempre di gran lunga maggiori).

Inoltre gli AA.SS. 2024/2025 e 2025/2026 sono stati caratterizzati anche dall'innalzamento dei costi del personale derivati dall'applicazione del nuovo contratto collettivo delle cooperative sociali sottoscritto a fine 2024, e che ha determinato un aumento del circa 13% delle retribuzioni salariali del personale coinvolto nei servizi, ossia gli educatori (come da schema delle tabelle retributive approvate dal Ministero del lavoro – all. 17).

E ciò fa tanto più specie, in quanto i costi orari sono stati elaborati dallo stesso Ministero del lavoro, che ha accertato un costo orario medio di gran lunga superiore alle 20 euro all'ora riferito (non si sa in base a quale parametro) in sede di relazione tecnica della legge di bilancio, come dianzi esposto.

Tutto ciò rende evidente come i costi necessari a garantire i servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, sia per il segmento di competenza regionale che il segmento di competenza comunale, sono connotati da incre-



menti esponenziali di spesa difficilmente contenibili e programmabili in assenza di una predefinizione di uno *standard* certo di servizio.

In merito si ricorda che l'art. 3, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 66 del 2017 rimandava ad un accordo da adottarsi in sede di Conferenza unificata, la definizione delle modalità attuative degli interventi e dei servizi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* del comma 5 del medesimo decreto, ivi comprese le modalità e le sedi per l'individuazione e l'indicazione, nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno di servizi, delle strutture e delle risorse professionali, nonché gli *standard* qualitativi relativi alle predette lettere. Le lettere *a)*, *b)* e *c)* citate prevedono, in particolare, che gli enti territoriali, nel rispetto del riparto delle competenze, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili:

a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza;

b) i servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica;

c) l'accessibilità e la fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali.

Il predetto accordo non è mai stato approvato con la conseguenza che, non essendosi definito uno *standard* minimo di servizio, lo stesso è erogato in entità diverse a livello nazionale e regionale e in entità diverse dal ciclo dell'istruzione primaria secondaria di I grado al ciclo di scuola secondaria di II grado, non consentendo agli enti tenuti a sostenere la spesa nemmeno la possibilità di programmare a livello finanziario la stessa. Il sistema introdotto dall'art. 1, commi 706-711 della legge n. 199/2025 rende ancora più critica la situazione laddove non solo introduce un LEP ma quantifica il contenuto dello stesso nelle ore proposte in sede di PEI, ore che per loro natura sono personalizzate, indefinite (perché manca uno *standard* di riferimento) ed indeterminate, con la conseguenza che l'impossibilità di predeterminare un fabbisogno è, e diventerà, sempre più accentuata, esponendo regioni e comuni a contenziosi con sicura soccombenza. A riprova del tentativo operato dalla legge di bilancio di costruire un LEP, non sulla base delle reali necessità dei territori e sulla spesa dagli stessi sostenuti, ma ragionando solo sui trasferimenti sino ad ora attuati (cristallizzando il criterio della spesa storica), si evidenzia quanto riportato nella seguente Tabella 2).

Tabella 2 ANALISI ORE PEI COPERTE CON FONDI STATALI

A	B		C	D	E	F	G
DPCM	N. studenti con disabilità	Di cui studenti con disabilità Puglia	Valore complessivo fondo	Importo contributo statale pro capite (C/B)	n. ore PEI finanziate dal fondo statale (D/ valore economic o ora € 20)	Monte ore pei medio garantito per utente da Regione Puglia (12 ore per 34 settimane)	GAP di ore pei a carico di Regione Puglia
2019	60.393	5.966	100.000.000,00€	1.655,82 €	82,79	408,00	325,21
2020	63140	6362	100.000.000,00€	1.583,78 €	79,19	408,00	328,81
2021	67178	6628	100.000.000,00€	1.488,58 €	74,43	408,00	333,57
2022	71.476	7.610	100.000.000,00€	1.399,07 €	69,95	408,00	338,05
2023	74.582	7.190	100.000.000,00€	1.340,81 €	67,04	408,00	340,96
2024	90.117	7.092	120.829.422,63€	1.340,81 €	67,04	408,00	340,96
2025	95.635	7.543	128.227.990,97€	1.340,81 €	67,04	408,00	340,96
					Incidenza copertura PEI Stato		Incidenza copertura PEI Regione
					16,43%		83,57%



Il dato della Tabella 2 è costruito sulla base dei decreti di assegnazione risorse da parte dello Stato in favore delle regioni e si basa sui seguenti assunti:

il costo orario dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione è stimato dallo Stato in euro 20,00 ad ora, utilizzando lo stesso parametro utilizzato per la relazione tecnica di accompagnamento alla legge di bilancio 2026, pur nella consapevolezza che il costo orario medio attuale del predetto personale, al netto di costi di organizzazione del servizio, ammonta in realtà a circa 24 euro ad ora (vedasi *dossier* parlamentare che pure dichiara di ignorare la fonte della quantificazione di tale costo – all. 15);

il monte ore garantito da Regione Puglia è stato stimato in 12 ore medie ad utente e rapportato a 34 settimane di servizio, pur nella consapevolezza che l'attuale *range* di assistenza va da un minimo di 9 ore ad un massimo di 18 ore (in molti casi anche con riconoscimento in sede giudiziaria di più ore).

Partendo, pertanto, dai predetti assunti (sia pure non coincidenti — per difetto — con la realtà dei fatti) e concentrando l'attenzione sull'ultimo anno scolastico di riferimento (A.S. 2025/2026), emerge che, a fronte di 67 ore annue coperte da risorse statali, circa 340 ore sono coperte da risorse regionali e, quindi, che un servizio che diventerà formalmente LEP nel 2028 (tenuto conto che la giurisprudenza consolidata considera tale servizio nei fatti un diritto incompressibile da garantire sempre e comunque indipendentemente dalle risorse disponibili), viene finanziato per la percentuale del 16,43% da risorse statali e per la restante quota del 83,57% da risorse regionali.

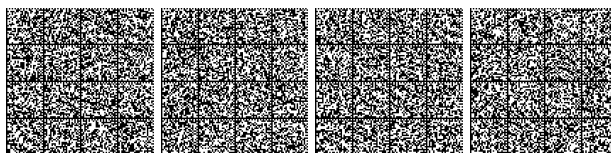
Premesso che le risorse trasferite dallo Stato alle regioni per il servizio di che trattasi gravano esclusivamente sul «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità» di cui all'art. 1, commi 210 e 213 (lettera *a*) della legge n. 213/2023, alla data odierna e nella lettura della legge di Bilancio 2026 non si evince alcun incremento del citato fondo, neanche in via sottostimata, riferito alla copertura del LEP così come ipotizzata con decorrenza dall'annualità 2028, con conseguente grave rischio di riconoscimento di un LEP non supportato da adeguate e congrue risorse.

Neppure si evince una adeguata copertura nella fase transitoria, atteso che le somme stanziare per gli anni 2027 e 2028 risultano essere del tutto insufficienti rispetto al reale fabbisogno così come quantificato nei PEI, di gran lunga superiore agli stanziamenti statali, nel cui ambito per legge rimane l'obbligo della erogazione pur, ambigualmente, facendo salve le risorse degli enti territoriali a ciò destinate.

Invero, il finanziamento previsto nella fase transitoria ed evidenziato nel citato dossier parlamentare, è del tutto insufficiente, essendo affatto distonico rispetto alla realtà prevedere la copertura finanziaria dell'assistenza specialistica limitatamente a solo circa 3-4 ore settimanali, a fronte di un reale bisogno (attestato dallo stesso criterio della spesa storica) che oscilla mediamente dalle 12 alle 18 ore settimanali.

Il sistema fumoso introdotto dall'art. 1, commi 706-711 della legge n. 199/2025, rende ancora più critica la situazione laddove, non solo introduce un LEPS ma quantifica il contenuto dello stesso, nelle ore proposte in sede di PEI, ore che per loro natura sono personalizzate, indefinite (perché manca uno *standard* di riferimento) e indeterminate potendo arrivare anche a coprire tutto l'orario scolastico (30 ore), con la conseguenza che l'impossibilità di predeterminare un fabbisogno è, e diventerà, sempre più evidente, esponendo regioni e comuni a contenziosi di sicura soccombenza. Inoltre in più occasioni si evidenzia nei PEI la proposta di ore di sostegno addirittura inferiori rispetto alla proposta di servizi afferenti all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione.

Tale andamento potrebbe determinare, ove non governato con *standard* predefiniti, che i costi posti a carico degli enti locali (regioni e comuni) per garantire un servizio sociale, siano addirittura maggiori di quelli sostenuti dallo Stato per garantire gli insegnati di sostegno, insegnanti di sostegno che per il II ciclo di istruzione hanno una media settimanale di impiego di 18 ore. La costruzione del sistema di erogazione dei servizi di assistenza specialistica, come delineato, e non costruito su dati certi o almeno stimabili in via credibile, in quanto non sussiste uno *standard* di servizio, determina enormi complessità in sede di definizione della provvista finanziaria annuale da trasferire agli enti avvalsi (Città metropolitana di Bari e Province pugliesi) per garantire il regolare espletamento dei servizi sui territori. Difatti, mentre l'esigenza di definire la provvista finanziaria emerge fin dai primi mesi dell'anno (entro aprile per garantire l'anno scolastico di riferimento), dovendosi dare certezza agli enti avvalsi delle risorse a disposizione per espletare le gare di affidamento dei servizi, puntualmente l'ammontare delle risorse statali per il potenziamento dei servizi di assistenza specialistica di cui alla lettera *a*) dell'art. 1, comma 213 della legge n. 213/2023 è resa nota ad avvio inoltrato dell'anno scolastico. Ad esempio per l'AS 2025/2026, le risorse regionali sono state programmate ad aprile 2025 (DGR n. 533/2025), mentre le risorse statali sono state decretate con decreto dell'8 ottobre 2025 registrato dalla Corte dei conti il 26 novembre 2025, ad anno scolastico già avviato e appaltato, cosa avvenuta anche per tutti gli anni scolastici precedenti. La mancata assegnazione triennale del fondo statale, associata ai cronici ritardi di assegnazione delle risorse statali, determina imponenti difficoltà in termini di stima delle risorse occorrenti per soddisfare i servizi sui territori, e comporta la necessità da parte delle regioni di stimare introiti statali che potrebbe essere concretamente



smontiti, dall'assegnazione disposta a fine anno delle risorse statali, inferiori al dato storico, e determinare un ulteriore fabbisogno di risorse regionali.

L'unico dato da prendere a riferimento è il consolidato della spesa storica dell'anno scolastico precedente a quello da programmare, ma anche tale dato non è certo né verosimile, stante il costante incremento della platea degli utenti e la indeterminatezza *ab origine* di un monte ore di assistenza PEI. Invero, dalla tabella 2 si evince chiaramente come la platea dei potenziali beneficiari dal 2019 al 2025 si è incrementata di n. 35.242 unità; nel raffronto del dato del 2024 rispetto al 2025, in quanto dal 2024 al fondo concorrono le Regione di Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, emerge che l'anno 2025 registra + n. 5.518 utenti rispetto al 2024.

L'innalzamento dei discenti disabili, costante di anno in anno ed inverso rispetto al costante decremento della platea complessiva dell'utenza scolastica, dimostra il continuo innalzamento annuale delle risorse che a vario titolo devono essere garantite per la copertura dei servizi sui territori, sebbene i servizi garantiti siano non corrispondenti e in molti casi inferiori al monte ore PEI.

Fatto salvo quanto innanzi, appare evidente non solo l'insufficienza del Fondo per la fase transitoria ma pure che, essendo il LEP «Assistenza all'autonomia e alla comunicazione» per il segmento di competenza regionale finanziato esclusivamente a valere sulle risorse di cui all'art. 1, commi 210 e 213 (lettera *a*) della legge n. 213/2023, la legge n. 199/2025 non prevede alcun incremento del predetto fondo, né tantomeno, una percentuale minima dello stesso da riservare alla copertura del LEP introdotto, sussistendo di tal guisa il grave rischio di riconoscimento di un LEP non supportato da risorse statali e foriero di determinare gravi compromissioni al bilancio autonomo regionale oltre che di verosimili futuri contenziosi.

Di conseguenza, la Regione Puglia sottopone all'attenzione della ecc.ma Corte la questione di legittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 301 del 30 dicembre 2025 - Suppl. ordinario n. 42 e, segnatamente, delle seguenti disposizioni:

art. 1 (Risultati differenziali del bilancio dello Stato), commi da 706 a 711, disciplinanti la definizione del livello essenziale di prestazione (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, il relativo contenuto, le modalità operative, la fase transitoria ed il relativo finanziamento, nelle parti in cui:

viene istituito il suddetto LEP senza una propedeutica istruttoria e/o intesa con le regioni e/o, quantomeno, il parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità dei suddetti enti territoriali di sostenerne il peso economico;

nulla viene disposto per la integrale copertura finanziaria dell'istituito LEP a carico dello Stato o, comunque, nulla viene disposto per l'adeguato e congruo finanziamento a carico dello Stato del suddetto livello di assistenza in modo da garantire il regolare esercizio dello stesso a decorrere dal 2028;

viene assegnato un fondo insufficiente per la fase transitoria relativa agli anni 2026-2027, senza tener conto degli effettivi costi del servizio e delle ore mediamente assegnate in base ai PEI, anche in considerazione della caratterizzazione di tale funzione quale diritto incompressibile e strumentale al diritto all'istruzione in favore degli aventi diritto;

art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) e annessa Tabella 2, con particolare riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità» in cui viene collocato lo stanziamento — insufficiente ed inadeguato — relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità» (da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cap. 1431), per i seguenti

MOTIVI

In limine

Si ritiene opportuno rimarcare l'interesse della Regione Puglia a proporre la presente impugnazione, atteso che (sent. 192/2024), «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, “il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge ... che possa ledere il riparto delle competenze, ‘a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto’ (tra le tante, sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione



nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato" (sentenza n. 24 del 2022). Ciò perché il ricorrente ricava un vantaggio dalla pronuncia della Corte per il solo ripristino "normativo" della propria competenza, cioè per l'eliminazione dell'incertezza sull'assetto dei rapporti tra Stato e regioni (sentenza n. 257 del 2021)», sicché «Nel momento in cui la ricorrente denuncia una lesione di competenza (diretta o indiretta), sussiste già l'interesse al ripristino della propria competenza, a prescindere dagli effetti concreti».

Invero, le disposizioni impugnate sono espressione di «una competenza che può interferire con le prerogative regionali», in quanto occupandosi «della determinazione dei LEP, ... esprimono una competenza statale trasversale, idonea ad intersecare plurime materie di competenza regionale».

Tanto chiarito, si illustrano i seguenti motivi di doglianza.

1. Violazione degli articoli 114 e 119 Cost. nonché dell'art. 1, comma 2, seconda parte, della legge 26 giugno 2024 n. 86, dell'art. 7 e dell'art. 139 decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dell'art. 8 e dell'art. 9 della legge n. 42 del 5 maggio 2009 e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 quali norme interposte, nonché dei principi individuati nella sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale in materia di LEP.

Le norme innanzi censurate risultano lesive, in primo luogo, degli articoli 114 e 119 della Costituzione atteso che, non prevedendo alcuna propedeutica attività istruttoria circa l'effettiva capacità finanziaria delle regioni finalizzata alla sostenibilità dell'esercizio della funzione elevata a LEP, *de facto* ingessano la loro capacità di spesa, caricandole di un onere che, peraltro, deve essere finanziato dallo Stato.

Tanto comporta una violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti regionali, impattando incisivamente sulla possibilità di questi ultimi di perseguire con mezzi idonei il proprio indirizzo politico-amministrativo.

Tali disposizioni infrangono, per altro verso, l'insegnamento reso da codesta ecc.ma Corte costituzionale relativamente al principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria o principio di corrispondenza tra le entrate e le funzioni, dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, costantemente ribadito a partire dalla sentenza n. 370/2003 (*cfr. ex plurimis* Corte costituzionale sentenza n. 16 e n. 17 del 2004; n. 17 del 2005; e, più recentemente, sentenza n. 40 del 2022), giacché la dimensione quantitativa delle entrate regionali è predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa regione.

Statuisce la sentenza n. 40/2022, per quel che qui rileva: «In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su "tributi ed entrate propri", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", quote di "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale". Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»...» (enfasi aggiunta).

La violazione è ancor più manifesta se sol si consideri l'art. 7, decreto legislativo n. 112/1998, segnatamente la lettera b), secondo cui «b) la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali deve garantire la congrua copertura, ai sensi e nei termini di cui al comma 3 del presente articolo, degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti», conferimento avvenuto, *in materia qua*, per effetto del successivo art. 139, norme del pari attinte dalla carenza denunciata.

Invero, la lesione dell'art. 119, commi 1 e 4, della Costituzione appare indubbia laddove le disposizioni censurate, aggravando ulteriormente la spesa corrente locale, minano la regola secondo la quale il sistema delle entrate degli enti territoriali, come strutturato dalla pertinente disposizione costituzionale, deve consentire l'assolvimento del normale esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Il comma 2 dell'art. 1, legge n. 86/2024, dopo aver chiarito che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione, statuisce espressamente che «Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali», tuttavia non è perspicuo come possa essere stato, in particolare, rispettato il precetto dello svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali laddove, senza alcuna indagine e valutazione di impatto sia stato istituito il LEP in disamina, tanto compromettendo o, comunque, rendendo estremamente difficoltosa (specie per regioni con atavici e noti problemi finanziari, quale la Regione Puglia) anche l'osservanza della stessa indicazione sulla garanzia dei LEP contenuta nella norma testé citata.



Si ribadisce, a tale riguardo, come sia del tutto intuitivo l'effetto che le norme di bilancio, carenti della denegata doverosa assegnazione a finanziamento integrale dell'istituto LEP ed a finanziamento adeguato del periodo transitorio, produrranno in termini di riduzione di servizi in una regione peraltro già ingessata dal Programma operativo per il disavanzo sanitario ancora in atto, come ben noto a codesta on.le Corte.

Difatti, la continua sottrazione di risorse che si viene a generare per effetto del dianzi indicato costante aumento dei costi dell'assistenza *de qua*, non adeguatamente sopperito da assegnazioni statali proporzionate al maggiorato fabbisogno, dilatando drammaticamente la spesa anche per gli anni a venire a seguito della istituzione del LEP, contrasta con il principio di autonomia finanziaria degli enti locali, imponendo alle regioni di rivedere, *in peius*, i propri servizi ai cittadini, in palese spregio ad ogni buona regola di decentramento, di leale collaborazione (come si dirà meglio *infra*), nonché al canone di responsabilità del mandato politico degli amministratori, costretti non solo a «subire» le unilaterali iniziative statali per finalità solidaristiche alle quali dovrebbe provvedere lo Stato, ma anche a disporre di minori risorse per l'esercizio della loro azione. I commi 1 e 4 dell'art. 119 della Costituzione risultano, in particolare, ulteriormente violati dalle disposizioni impugnate perché, in assenza di qualsivoglia valutazione di impatto, la mancata previsione delle risorse necessarie a finanziare la funzione sia nella fase transitoria che in quella a regime mette a rischio la possibilità per le amministrazioni locali di provvedere all'esercizio normale delle loro funzioni.

Al riguardo, giova ripercorrere i principi consacrati da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 192/2024 proprio avuto riguardo all'istituzione dei LEP ed al loro finanziamento.

Orbene, dopo aver ricordato che «il regionalismo italiano ... è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano», nella sentenza si dispone che, in nome del principio di sussidiarietà, «l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l'efficacia e l'efficienza nell'allocatione delle funzioni e delle relative risorse, l'equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione».

Ciò tanto più avuto riguardo ai LEP, che «implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno *standard* uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale», sicché «La determinazione dei LEP dovrà dunque avvenire (anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023) nel rispetto dei principi costituzionali, quali richiamati dalla presente sentenza».

Nel par. 14, codesta ecc.ma Corte ha affrontato la problematica della definizione dei LEP, rammentando che «L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Come già detto (punto 9.2.), si tratta di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta (sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). Il legislatore statale ha il compito di garantire uno *standard* uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili.(...) Occorre, però, precisare che, una volta che siano determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali. Coerentemente, la determinazione dei LEP implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.: dunque, anche attraverso il fondo perequativo (artt. 8, comma 1, lettera g, e 9 della legge n. 42 del 2009; art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011). In sintesi, il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero). Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento... In linea generale, i LEP rappresentano – come detto – il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili. Perciò, questa Corte ha sottolineato “la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali” (sentenza n. 169 del 2017)» (enfasi aggiunta).



Invero, come evidenziato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (all. 16-*bis* - pagg. 132 e ss.), «il finanziamento a favore degli enti territoriali è stato finora stabilito sulla base del criterio della spesa storica, ossia del livello di servizio già esistente, anche nei casi in cui quest'ultimo non sia adeguato all'obiettivo di tutela dei diritti civili e sociali, indipendentemente dalle cause di tale inadeguatezza. Tuttavia, in questo modo, possono consolidarsi gli squilibri tra le diverse regioni e risulta più difficile garantire un livello omogeneo di tutela dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale. Anche al fine di limitare l'impatto sugli equilibri di bilancio che potrebbe derivare dalla definizione dei LEP, sono stati previsti meccanismi volti a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché un percorso graduale di avvicinamento ai LEP attraverso la fissazione, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata, dei servizi da erogare aventi caratteristiche di generalità e permanenza e del relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica».

Nulla di tutto quanto auspicato è stato osservato nella vicenda che occupa.

Non solo, dal punto di vista dell'onere finanziario, codesta ecc.ma Corte ritiene «improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione. ... Tuttavia, va anche evidenziato che le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"). Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno ..., interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi»(2)

Ergo, se i livelli essenziali delle prestazioni sono fissati dallo Stato a livello nazionale, deve essere il bilancio statale a garantirne, direttamente o indirettamente, il finanziamento a prescindere dal livello istituzionale cui poi è affidata concretamente l'erogazione della prestazione.

Tanto, poiché, come riferito nella sentenza n. 192 del 2024 più volte richiamata, la determinazione dei LEP fa sorgere sì un vincolo per il legislatore regionale e per la pubblica amministrazione, ma anche il «corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.»(3)

La legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 all'art. 8, comma 1, lettera *d*) stabilisce che la spesa relativa ai LEP venga finanziata attraverso «tributi propri derivati» regionali (cioè, in sostanza, attivati dalle regioni sulla base della legge dello Stato), l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e una percentuale di compartecipazione all'IVA che va stabilita ad un livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno soddisfacimento del fabbisogno corrispondente ai LEP della regione. Nelle regioni dove il gettito tributario risulta insufficiente, devono concorrere al finanziamento integrale dei LEP le quote di un fondo perequativo ai sensi dell'art. 15, comma 3 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

L'attuazione del fondo perequativo, dunque, diviene un elemento fondamentale, prioritario e «improcrastinabile», come correttamente evidenziato da codesta ecc.ma Corte, non solo in termini meramente finanziari ma anche in termini infrastrutturali. Giova rammentare, invero, che, sotto il profilo procedurale, il finanziamento dei LEP si articola in diverse fasi, secondo quanto disposto dall'art. 13 del decreto legislativo n. 68 del 2001(4)

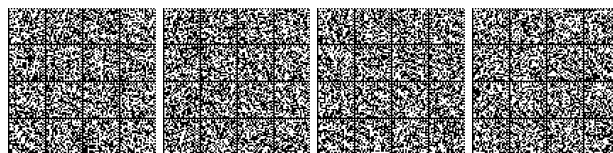
La prima è l'indicazione, da parte del Legislatore statale, delle modalità di determinazione dei LEP e la contestuale individuazione delle macroaree di intervento omogenee per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo che eroga il servizio. Successivamente devono essere determinati, per ciascuna macroarea, i costi e i fabbisogni *standard*, le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi.

Quindi il Governo è chiamato a predisporre, nell'ambito del disegno di legge di bilancio o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, previo parere della Conferenza unificata, le norme volte a realizzare

(2) Anche la Commissione parlamentare, nell'ambito della citata indagine conoscitiva, ritiene «prioritaria» l'attuazione del fondo perequativo, rimarcando come «il modello di federalismo fiscale "cooperativo", disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, è fondamentale anche per consentire un'equilibrata gestione l'attuazione del regionalismo differenziato» (pagg. 132 e s.).

(3) Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024, p.to 16 cons. in diritto ma cfr. anche, nella stessa sentenza, p.to 14 cons. in diritto in cui si afferma espressamente che la determinazione dei LEP origina «il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento».

(4) Recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».



l'obiettivo della convergenza verso i LEP dei costi e dei fabbisogni *standard* dei livelli di Governo e degli obiettivi di servizio. Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri occorre procedere alla ricognizione, d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti per i profili finanziari, dei LEP nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale. Il procedimento appena descritto, tuttavia, ha trovato applicazione limitata in quanto molte disposizioni statali che fissano i LEP sono state adottate con distinti provvedimenti legislativi senza tener conto di tali fasi, come avvenuto nella vicenda che occupa.

Al di là delle procedure, delle modalità e delle forme che l'attuale normativa prevede nell'individuare le fonti di finanziamento dei livelli essenziali, ciò che emerge dai vari tentativi di determinazione dei LEP, è la necessità di doversi confrontare con il sistema di vincoli e limiti alla finanza pubblica e, quindi, di dover collocare ogni decisione all'interno delle manovre finanziarie e delle leggi di bilancio.

Nella legge di bilancio in disamina, ai precedenti commi (698 e ss.) vengono individuati i livelli essenziali in materia di Assistenza, istituendo un Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale, determinato in ciascun ambito territoriale sociale (ATS), quale livello di spesa necessario a garantire progressivamente, a partire dal 2027, i livelli essenziali delle prestazioni. Il comma 706, più in particolare, si occupa, come visto, dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità e prevede che all'attuazione degli obiettivi prestazionali individuati si provveda attraverso le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità (art. 1, comma 210, legge 30 dicembre 2023, n. 213), del Fondo equità e livello dei servizi (art. 1, comma 496, lettera a), legge 30 dicembre 2023, n. 213) e altre risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci.

È manifesta, allora, l'esigua destinazione di risorse, confermata dal rinvio a fondi già esistenti e dalla necessità, nella prospettiva del legislatore statale, di dover integrare i fondi con risorse anche regionali e locali, non senza sottolineare che il ricondurre l'effettivo momento decisionale in materia di livelli essenziali delle prestazioni alla verifica di disponibilità di risorse in sede di manovra economica, comporta che la concreta determinazione degli stessi rischia di assumere carattere contingente senza una visione programmatica di lungo periodo.

Difatti, in assenza di una ricostruzione organica e complessiva dei LEP risulta impossibile determinare i fabbisogni e costi *standards*, né possono essere quantificate le risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni. Questa è la ragione per cui, ad esempio, il finanziamento a favore degli enti territoriali è stato finora stabilito sulla base del criterio della spesa storica e continua ad esserlo anche nelle disposizioni censurate (segnatamente comma 711). Tale criterio si basa sul livello di servizio già esistente e ciò anche quando quest'ultimo non risulti adeguato all'obiettivo di tutela del diritto sociale in questione e senza tener conto delle cause alla base di tale inadeguatezza.

Restando legati al criterio della spesa storica, invero, vi è il rischio concreto di una sostanziale cristallizzazione dello *status quo* che porta a consolidare, se non a peggiorare, i divari territoriali già esistenti e a rendere sempre più difficile garantire un livello omogeneo di tutela dei diritti sociali sul territorio nazionale.

Orbene, se è vero che «la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi ... (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)» (sent. n. 163/2017), è del pari vero che la Regione Puglia ha fornito la prova, illustrata nella relazione tecnica depositata e riassunta nelle tabelle dianzi esposte, del progressivo massiccio incremento dei costi derivanti dalla prestazione di che trattasi, notevolmente incrementata negli anni a fronte di un finanziamento statale immobile ed impermeabile alle molteplici sollecitazioni formulate dalle regioni e da quella pugliese in particolare, come dianzi indicato.

Nel documento del 14 novembre 2025, elaborato dalla Conferenza delle regioni circa le prime valutazioni alla legge di bilancio in disamina (all. 18), sul punto è stato proposto, quale emendamento, addirittura lo stralcio del capo relativo alla definizione dei LEP, ovvero in subordine, la riformulazione delle relative norme in modo da chiarire che «il concorso delle regioni e degli enti locali è esercitato in sede programmatica e gestionale, e che esso opera utilizzando le risorse statali già trasferite e disponibili a legislazione vigente per i LEP sociali, secondo la logica del canale finanziario dedicato. La responsabilità ultima e integrale della copertura dei LEP rimane in capo allo Stato, in coerenza con la funzione di garanzia uniforme dei diritti sociali fondamentali e resta ferma la facoltà delle regioni e degli enti locali di impiegare risorse proprie aggiuntive, ma ciò avviene su base autonoma e non per effetto di una "devoluzione" dell'onere statale.", non essendo "coerente che l'onere di assicurare il livello minimo sia posto in via generalizzata sui bilanci regionali e locali attraverso una clausola di concorso non ancorata a trasferimenti statali. La riformulazione mantiene il riferimento al concorso delle amministrazioni regionali e locali ma specifica che tale concorso opera utilizzando e programmando le risorse statali già trasferite e disponibili a legislazione vigente per i LEP. Da ultimo si inserisce una clausola di principio secondo cui l'integrale copertura dei LEP resta statale, in coerenza con la funzione



di garanzia uniforme dei diritti e con la giurisprudenza costituzionale, pur lasciando impregiudicata la possibilità per le regioni e gli enti locali di destinare risorse proprie aggiuntive». Anche in sede di discussione in Senato della legge di bilancio *de qua*, sul punto è stato presentato un emendamento, poi dichiarato inammissibile, in cui veniva proposto di sostituire le parole «e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci» con le seguenti «nonché sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali, nei limiti delle risorse statali trasferite e iscritte nei rispettivi bilanci per le medesime finalità, restando in ogni caso a carico dello Stato l'integrale copertura finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni» (cfr. Proposta di modifica n. 127.6 al DDL n. 1689 _ Senato della Repubblica – all. 19).

Difatti, grava sullo Stato l'obbligo e la responsabilità di assicurare che le risorse messe a disposizione delle regioni siano sufficienti a garantire l'esercizio delle funzioni e che, secondo la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, non sono ammissibili *sic et simpliciter* tagli lineari di carattere permanente, quali si rivelano *de facto* le insufficienti ed inadeguate assegnazioni perpetrate negli anni.

È stato affermato, in tal senso, che «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave *vulnus* all'espletamento ... delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (sentenza n. 10 del 2016).

Proprio sulla scorta dell'esperienza verificatasi con la soppressione delle province e conseguenziale trasferimento di competenze e funzioni, codesta on.le Corte ha insegnato che in siffatte fattispecie «L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge...» (sent. n. 137/2018).

Come rammentato anche più di recente (sent. n. 73/2023), «L'art. 119 Cost. “impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.».

Codesta on.le Corte (sentenza n. 71/2023) ha puntualizzato che «in base all'art. 119 Cost., “le risorse ... devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), ... Perciò, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., “le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile”, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009 (sentenza n. 220 del 2021)».

E ciò tanto più se trattasi addirittura di LEP, ossia di una soglia che deve essere garantita dall'ente regionale in maniera uniforme per tutti gli aventi diritto.

2. Violazione dell'art. 117, comma III, Cost. nella materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 119 Cost.

Risultano altresì lese le succitate disposizioni primarie, posto che lo schema normativo utilizzato dal legislatore statale (che cristallizza il criterio della spesa storica nell'individuazione del finanziamento del LEP, senza condurre un'adeguata istruttoria e senza considerare l'incremento della spesa reale), è ancora più insidioso in quanto si traduce, di fatto, in un ulteriore contributo alla finanza pubblica «occulto» o «mascherato», concretizzandosi tale *dictum* in un taglio delle risorse di spesa corrente del bilancio autonomo delle regioni.

Al riguardo, nella significativa sentenza n. 169/2017, codesta on.le Corte ha precisato, con ragionamento valevole per i LEP in generale, «... – in tema di riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – che il legislatore statale può imporle (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016). I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore



statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. L'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, recante «Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento», dispone in proposito che «[a]l fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'art. 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'art. 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: *a*) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] *b*) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera *a*), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale norma si evince, tra l'altro, che: *a*) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'«associazione» tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; *b*) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la «piena collaborazione» con gli enti territoriali; *c*) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale. In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. ... La persistenza di tale situazione può causare la violazione degli articoli 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano «a cascata», attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016). ... Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). ... Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è



strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)».

Peraltro, nella sentenza n. 195/2024, è stato evidenziato che «tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di «tagli al buio», i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare», rimarcando peraltro, sul punto «la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione» e sollecitando il legislatore, nella predetta fase istruttoria, «a non trascurare» il coinvolgimento delle sedi istituzionali già appositamente contemplate e deputate al confronto tra il Governo e le autonomie territoriali.

Anche alla luce di tale pronuncia, è evidente che, nella fattispecie in esame, la «prassi» sostenuta dallo Stato di addossare ai bilanci autonomi regionali i costi relativi al neo istituito LEP nonché alla funzione in generale (soffrendo l'inadeguatezza delle risorse assegnate anche nel periodo transitorio) sia assolutamente illegittima, vuoi perché non avallata da alcuna «istruttoria» da parte dello Stato, tesa a valutare la (in)sostenibilità di tali costi da parte delle regioni e, in particolare, della Regione Puglia (anche per i vincoli finanziari cui la stessa è sottoposta a seguito del Piano di rientro), vuoi perché vengono adottati provvedimenti manifestamente sproporzionati rispetto alle risorse disponibili nei bilanci autonomi locali. Al riguardo si ribadisce che le regioni hanno più volte, nel corso degli anni, evidenziato in sede di Conferenza unificata (organo peraltro riconosciuto nella medesima sentenza n. 195/2024 quale sede competente al fine della verifica della dovuta istruttoria sulla sostenibilità dei tagli) l'insostenibilità di tali costi per il bilancio autonomo regionale (come evidenziato nelle osservazioni rese in sede di Conferenza, dianzi illustrate). L'inerzia legislativa nel trasferire alle regioni le somme dovute è, come detto, assolutamente illegittima e ingiustificata ed ora aggravata anche dalla introduzione del LEP.

Pertanto, pur non volendo sottrarsi alla erogazione di un servizio così rilevante ed essenziale ai fini dell'inclusione e del diritto all'istruzione, la Regione Puglia non è in grado di assicurare, in assenza dei dovuti trasferimenti da parte dello Stato, la sostenibilità del servizio stesso nel triennio dal 2026 al 2028 nelle sua effettiva consistenza (palesamente sottostimata in sede di bilancio, come dianzi illustrato).

Peraltro codesta ecc.ma Corte ha evidenziato in più occasioni che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013), (sentenza n. 4 del 2014), (sent. n. 10/2016).

Il rischio concreto è che tali costi, in assenza degli adeguati trasferimenti da parte dello Stato, determinati in base ad una corretta istruttoria, non possano essere erogati per tutti gli aventi diritto nell'esercizio finanziario in corso e nei successivi, con evidente gravissimo pregiudizio che si configurerebbe in danno di soggetti disabili, per i quali il diritto all'assistenza specialistica, essendo strumentale al diritto all'istruzione, rientra non solo nei LEP ma, secondo la costante giurisprudenza, nel nucleo essenziale dei diritti incompressibili ed inviolabili della persona umana, da garantire anche a prescindere dalla considerazione delle risorse disponibili (*cfr.*, *ex multis*, Cons. Stato, sentenza n. 1321/2025)(5)

Il tutto pur considerando che la legge di bilancio per il 2023 (Legge n. 197 del 2022, art. 1, comma 788), ha ulteriormente differito (dal 2023 al 2027, o, se si realizzeranno le condizioni, al 2026) l'entrata in vigore dei meccanismi, definiti dal decreto legislativo n. 68 del 2011, di finanziamento delle funzioni regionali e diretti ad assicurare autonomia di entrata alle regioni a statuto ordinario per il finanziamento delle «funzioni LEP» e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali.

(5) Nella sentenza n. 5965/2025 il Consiglio di Stato ha richiamato la sentenza n. 80 del 2010 in cui codesta ecc.ma Corte ha chiarito: che l'autonomia finanziaria dei comuni (e quindi degli enti territoriali in generale) giammai può giustificare una compressione dei diritti fondamentali e che l'assistenza scolastica e i servizi correlati a favore gli alunni disabili, devono essere garantiti; che i limiti di spesa non possono pregiudicare i diritti garantiti dalla legge, e tanto meno l'autonomia finanziaria degli enti locali può derogare, o comunque in altro modo comprimere, il diritto fondamentale all'inclusione ed al sostegno scolastico. Da ciò consegue che «è il diritto all'assistenza del disabile nell'accesso all'istruzione primaria, il parametro rispetto al quale va conformata l'autonomia finanziaria dei comuni, ed il connesso problema dei limiti derivanti dalle risorse finanziarie, e non può essere viceversa la seconda, a fungere, come implicitamente preteso dalla doglianza in esame, da limite e/o comunque da congegno abilitato a ridimensionare l'operatività del sistema di tutela del primo. Il che equivale a dire che il diritto all'assistenza al momento dell'erogazione del servizio di istruzione giammai può essere subordinato alla disponibilità finanziaria dell'ente tenuto ad erogarlo, tutte le volte in cui questa subordinazione si risolve in un totale azzeramento delle sue possibilità di fruizione, come avvenuto nel caso di specie. Tanto meno in nome dell'autonomia finanziaria degli enti locali, ancorché sia senza dubbio un principio fondamentale dell'impalcato costituzionale, può compromettersi detto diritto fondamentale; al contrario, il Comune - al pari di tutti gli altri enti pubblici, egualmente tenuti al rispetto ed alla cura di esso - anche in forza del principio di sussidiarietà, è tenuto a garantirne l'attuazione e la piena fruizione da parte degli aventi diritto, ivi compresi i soggetti affetti da disabilità».



Del resto, nel dossier parlamentare sulla legge di bilancio 2026 (all. 15), viene espressamente indicato, con riferimento ai commi da 706 a 711, che «La relazione tecnica afferma che all’attuazione dei commi in esame si provvede tramite l’impiego efficiente delle risorse già previste a legislazione vigente».

Nella disamina del comma 709, relativo alla fase transitoria, si osserva: «Il comma 709 stabilisce che, nelle more della piena operatività del registro di cui al comma 3, quali misure propedeutiche all’implementazione del LEP finalizzate a favorire l’attivazione e il potenziamento delle attività di assistenza all’autonomia e alla comunicazione, in via transitoria per gli anni 2026 e 2027, è individuato uno specifico obiettivo di servizio teso a garantire l’avvio di tale servizio negli enti territoriali dove è più carente. A tal fine, tutti gli enti territoriali, nel cui territorio sono situati punti di erogazione del servizio scolastico, ove siano iscritti alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, ai fini dell’inclusione scolastica, assicurano l’erogazione del servizio di assistenza all’autonomia e alla comunicazione, ove richiesto dai relativi PEI, garantendo una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Resta salva l’integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale o il trasferimento delle risorse ad altro ente territoriale che si faccia carico dell’effettiva erogazione del servizio. La relazione tecnica presentata dal Governo osserva che nel primo ciclo di istruzione (243.840 studenti certificati), il servizio di assistenza agli studenti con disabilità certificati, sulla base dei dati dell’esercizio finanziario 2025, può essere garantito per una media annua non inferiore a 50 ore per ciascun studente certificato, stimando un costo orario pari a 20 euro. La relativa copertura finanziaria si articola come rappresentato nella tabella che segue:

Fonte di finanziamento	Importo per studente	Ore coperte
Fondo unico per l’inclusione	euro 541	27 ore
Fondo equità e livello dei servizi	euro 630	31 ore
Totale stimato	euro 1.171	58 ore

La combinazione delle due citate fonti garantisce la copertura dell’obiettivo di servizio come declinato al comma 4 (non inferiore a 50 ore).

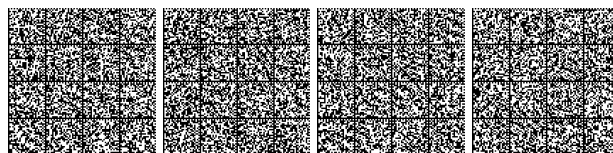
Per il secondo ciclo (95.635 studenti certificati), la copertura del servizio è assicurata interamente dalle risorse del Fondo unico per l’inclusione afferenti alla finalità di cui all’art. 1, comma 213, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213, che per l’annualità 2025 erano pari a 128.227.991 euro.

Quindi, le risorse assegnate per il secondo ciclo coprono integralmente il servizio, garantendo almeno 50 ore medie annue per ciascun alunno certificato, con una disponibilità effettiva 1.340,81 euro per studente, pari a 67 ore per studente.

La relazione tecnica precisa che la spesa media oraria costituisce un obiettivo di servizio e non un vincolo di spesa obbligatoria. La sua attuazione è, quindi, subordinata alla disponibilità delle risorse previste dalla legislazione vigente. Il parametro delle ore medie, come indicato dalla norma, non definisce un obbligo permanente, ma rappresenta un riferimento tecnico elaborato sulla base dei dati attualmente disponibili in termini di risorse e platea di beneficiari. Di conseguenza, eventuali variazioni nella platea o nella disponibilità delle risorse determinano un adeguamento automatico e proporzionale dell’obiettivo. Tale obiettivo è volto a individuare una soglia condivisa di riferimento, funzionale a garantire parità di trattamento tra gli enti e una distribuzione equa delle risorse. Si segnala che la relazione tecnica non fornisce motivazioni in ordine alla quantificazione del costo orario in 20 euro per ciascuna ora - parametro che risulta decisivo nella determinazione quantitativa dell’obiettivo di servizio da raggiungere. Da questo punto di vista, il testo legislativo appare lacunoso, non potendosi procedere, senza la previa definizione di un costo orario, alla individuazione di “una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie trasferite”».

Orbene, come visto, la stima è del tutto sottovalutata, in quanto la copertura statale è assicurata nel periodo transitorio per una media (per le scuole secondarie di secondo grado) di circa 67 ore medie annue, a fronte di un fabbisogno assicurato dalla Regione Puglia per ciascun disabile (come indicato nelle convenzioni di avvalimento) che va dalle 9 alle 18 ore settimanali in media, senza considerare i casi di richieste per la copertura maggiore (riconosciute in sede giudiziaria) anche sino alle 30 ore settimanali e le spese per l’assistenza di base (ossia gli OSS remunerati dalla Regione, pur essendo questo un servizio previsto a carico del personale ATA, risultante quasi sempre insufficiente per carenze della scuola frequentata dal disabile richiedente).

Il tutto come *amplius* illustrato nella relazione tecnica regionale in atti e dianzi esposto. Non solo, anche la Presidente dell’Ufficio parlamentare del bilancio, nell’ambito dell’audizione del 6 novembre 2025 (all. 16-ter) sul punto, ha evidenziato come «Tale media, pari a 50 ore annue, come indicato nella Relazione tecnica del DDLB, appa(ia) fortemente sottodimensionata rispetto ai possibili bisogni degli alunni e studenti con disabilità. Considerando che allo



svolgimento delle lezioni sono assegnati almeno 200 giorni annui (art. 74, comma 3, decreto legislativo n. 297/1994) e che l'orario medio settimanale di scuola è di 40 ore per l'infanzia, di 30 ore per la scuola primaria senza considerare il tempo pieno e di 36 ore nelle scuole superiori di primo grado (DPR n. 89/2009), il numero delle ore annue per alunno oscilla tra 1.200 e 1.600. L'obiettivo di servizio appare quindi principalmente orientato a sollecitare l'attivazione della prestazione negli Enti che pur ricevendo il finanziamento ne risultano sprovvisti. L'effettivo potenziamento viene posticipato al termine della fase transitoria e richiederà plausibilmente il reperimento di risorse aggiuntive» (enfasi aggiunta).

Di conseguenza, è certificata l'assoluta inadeguatezza ed insufficienza delle risorse previste, oltre alla acclarata circostanza che trattasi di una stima basata su un costo orario quantificato (non si sa come, con incongruenza rilevata pure in sede parlamentare) in 20 euro all'ora, laddove, come indicato nella relazione tecnica regionale, con la stipula del nuovo CCNL, il costo medio orario dell'ASACOM è pari almeno a 24 euro. Non solo.

Nel suddetto dossier parlamentare, si legge nel prosieguo: «Il comma 710 prevede che, con uno o più decreti dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito, il Ministro dell'interno e l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono ripartite le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della medesima legge di bilancio 2024 (si tratta della finalità del potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado), che concorrono in via progressiva al raggiungimento dell'obiettivo di servizio previsto per le annualità 2026 e 2027 di cui al comma 4 e al successivo raggiungimento del LEP. La relazione tecnica afferma che la procedura prevista dal comma garantisce il coordinamento finanziario tra i diversi livelli di governo e assicura la coerenza con il sistema dei fabbisogni *standard*, consentendo di collegare la spesa effettiva ai livelli di prestazione garantiti. In via graduale, è necessario il raggiungimento di criteri di riparto compatibili con il sistema dei fabbisogni *standard* e la prioritaria copertura dei divari territoriali a fronte dell'effettiva applicazione dei LEP. Pertanto, la disposizione in esame si limita a definire le procedure di riparto e non comporta effetti finanziari, in quanto non introduce nuovi oneri né variazioni di spesa rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente. Si ricorda che il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, disciplinato dai commi da 210 a 215 dell'art. 1 della legge di bilancio 2024 è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare un'efficiente programmazione delle politiche per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore delle persone con disabilità.(...) Il Fondo in esame è iscritto nel capitolo 1431 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine del successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si ricorda, inoltre, che le finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della medesima legge di bilancio 2024, richiamate dalla disposizione in commento, riguardano il potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Il comma 711 prescrive che, all'attuazione delle disposizioni in commento, si provvede a valere sulle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), afferenti alla finalità di cui all'art. 1, comma 213, lettera a), della legge n. 213 del 2023, sulle risorse del Fondo equità e livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge n. 213 del 2023, e sulle risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci. La relazione tecnica afferma che il finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) si realizza attraverso il concorso tra risorse statali e territoriali, secondo un modello di cofinanziamento che non grava ulteriormente sulla finanza pubblica. Tale modello si fonda sull'impiego efficiente delle risorse già previste a legislazione vigente, comprese quelle degli enti territoriali che già contribuiscono al servizio».

Orbene, lo stesso approfondimento da parte dell'organo legislativo manifesta perplessità sul finanziamento del LEP, raccomandando «il raggiungimento di criteri di riparto compatibili con il sistema dei fabbisogni *standard* e la prioritaria copertura dei divari territoriali a fronte dell'effettiva applicazione dei LEP».

In realtà, come visto, l'assegnazione delle risorse statali deve essere congruo ed adeguato e non cristallizzato sul criterio della spesa storica, peraltro già *ex se* insufficiente a garantire in maniera adeguata il finanziamento della funzione, e ciò tanto più se trattasi di LEP, che devono trovare copertura nel bilancio statale o, comunque, adeguata copertura in maniera da non compromettere la capacità delle ente territoriale a garantire la sostenibilità del maggior costo già in essere e, in generale, il normale esercizio delle sue funzioni.



Nella citata indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si legge, in ordine al finanziamento dei LEP (pagg. 152 e ss.): «Tra i temi certamente più impegnativi su cui si è concentrato il dibattito politico, la questione del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta, altresì, una delle problematiche maggiormente discusse nel corso delle audizioni. Dalla lettura delle memorie depositate emerge infatti chiaramente il timore, politicamente trasversale, che il processo di attuazione dei LEP possa subire una battuta d'arresto proprio a causa della carenza di risorse necessarie a finanziarli, se non, addirittura, che esso sfoci in un nuovo assetto del sistema di finanziamento che finisca per aggravare i divari territoriali già esistenti. ... in pressoché tutte le missioni svolte dalla Commissione si è avuto modo di raccogliere importanti spunti di riflessione sul punto che meritano, pertanto, di essere portate a conoscenza del decisore politico. Muovendo dalle considerazioni di carattere più generale, si è da più parti segnalato come «il continuo richiamo nelle norme al rispetto dei vincoli di bilancio, l'invarianza della spesa a carico del bilancio dello Stato e l'assenza di qualsiasi finanziamento aggiuntivo rischiano [...] di cristallizzare ed amplificare le profonde differenze esistenti», determinando così «un vincolo di subordinazione delle prestazioni alle risorse che rischia di trasformare i Livelli essenziali in Livelli minimi, in netta contraddizione con una giurisprudenza costituzionale per la quale “è la garanzia dei diritti incompressibili che incide sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”». Si è anche parlato, a tal proposito, di «“strani diritti” in quanto “finanziariamente condizionati”», giacché senza un'adeguata copertura finanziaria la determinazione dei LEP «servirà, nel migliore dei casi, a precisare cosa viene negato» ai cittadini, «ma c'è il rischio ancor più concreto che questo passaggio [...] si trasformi in un nuovo abbassamento dei livelli delle prestazioni». Quanto ai profili più tecnici della questione, il problema del finanziamento dei LEP è a tutt'oggi percepito dalle rappresentanze come un nodo ancora irrisolto soprattutto con riferimento alle realtà «più deficitarie», dal momento che l'esigenza di provvedere al reperimento delle risorse necessarie – in considerazione dei vincoli di bilancio – dovrà giocoforza confrontarsi con le alternative della redistribuzione fra gli enti interessati delle dotazioni esistenti «attraverso i meccanismi perequativi», dei tagli alla spesa delle amministrazioni centrali o, infine, dell'aumento della pressione fiscale, con l'ulteriore precisazione che, «accanto a risorse correnti», come già rilevato, saranno «necessarie anche adeguate dotazioni infrastrutturali». A ciò si aggiunge un ulteriore aspetto di natura, per dir così, «metodologica»: dal momento che le risorse necessarie al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sono condizionate dai vincoli di bilancio previsti *ex art. 81 Cost.*, «è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime».

Va da sé che le doglianze espresse nell'odierno libello difensivo non costituiscono mere asserzioni riferite ad ipotetiche difficoltà, atteso che gli stessi organi parlamentari hanno in più sedi evidenziato le oggettive criticità dipendenti dalle unilaterali decisioni statali qui censurate.

3. *Violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in relazione all'art. 119 della Costituzione.*

Le norme censurate si pongono in frontale contrasto, altresì, con il principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 120 Cost., sempre in collegamento con il violato art. 119 Cost.

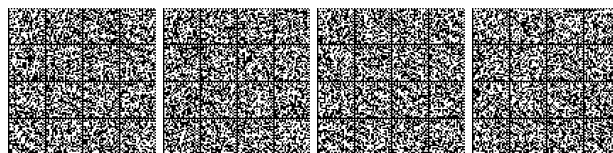
Codesta on.le Corte costituzionale, negli interventi successivi alla riforma del titolo V, nel solco della propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e 242 del 1997), ha assicurato la portata generale del principio di leale collaborazione evincibile dalle suindicate norme, principio che, come nell'assetto precedente, non può che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali (*cf.* sentt. nn. 282/2002 e 303/2003).

Invero, con il nuovo Titolo V della Costituzione si ha un definitivo superamento della concezione Stato centrica-gerarchica che aveva pervaso il periodo precedente, in favore di un assetto dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.), dotati di pari dignità istituzionale, sono chiamati ad agire non per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti. È proprio per tali ordini di motivi che, in questo nuovo assetto, gli strumenti di raccordo interistituzionale assurgono a diventare i principali strumenti attraverso cui garantire il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie.

Segnatamente, il sistema delle Conferenze ha visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento fino a diventare, di fatto, la «via» attraverso cui si è cercato di dare attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione.

Orbene, giova ribadire che, come dianzi esposto, in molteplici occasioni la Conferenza regioni e province autonome ha manifestato l'esigenza di implementare le risorse statali destinate al finanziamento della funzione *de qua*, a fronte dell'incremento del numero dei disabili, ma lo Stato non ha tenuto in alcun conto le gravi preoccupazioni espresse dalle regioni.

La Regione Puglia, al fine di non venir meno ai doveri solidaristici imposti dalla Costituzione e non far gravare sui cittadini pugliesi le omissioni statali, ha continuato ad accollarsi l'onere finanziario in disamina, pur in mancanza



dell'adeguata contribuzione statale, sempre più carente, ma siffatta protratta situazione, in aggiunta alla istituzione del LEP ad invarianza finanziaria, rende sempre più insostenibile il peso finanziario sopportato (e accumulatosi), peraltro pure in assenza di qualunque prospettiva futura di maggiore assegnazione, portando alla grave compromissione del rispetto dell'assolvimento delle proprie funzioni.

Secondo il magistero di codesta ecc.ma Corte, la regola della leale collaborazione, nel quadro di un sistema di decentramento politico e amministrativo fondato sul modello della coesione e della solidarietà, nonché sulla pari dignità istituzionale di tutti i livelli di governo che compongono la Repubblica, costituisce «un principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio tra materie e competenze» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

E ancora: «il principio di leale cooperazione deve governare il rapporto tra lo Stato e le regioni ... nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un temperamento dei relativi interessi. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 114 del 2009; sentenza n. 179 del 2021; sentenza n. 39 del 2013).

4. *Violazione degli articoli 2, 3 e 97 Cost. in relazione all'art. 119 della Costituzione.*

Le norme censurate violano l'art. 2, l'art. 3 e l'art. 97 Cost., in quanto l'omessa previsione dell'assegnazione delle risorse, nella adeguata e congrua misura, risulta del tutto contrastante con i doveri di solidarietà sociale che lo Stato, nella sua unitaria composizione, è chiamato ad assolvere oltre che essere del tutto priva di proporzionalità e ragionevolezza, lesioni che ridondano, per quanto detto, sul corretto e regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali, attesa la correlata compromissione della sua autonomia finanziaria.

Rispetto a tale scopo, si pone, come detto, anche la questione del rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento coordinatore dello Stato (*cf.* sentt. n. 326 del 2010 e n. 236 del 2013, in cui la Corte ha messo, in relazione con l'obiettivo prestabilito, la necessità del rispetto dei suddetti principi: «la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»; ma si veda anche la sentenza n. 272 del 2015). In altre parole, in assenza di una previsione di adeguato finanziamento, la questione è inerente a quale valore costituzionale sia riconducibile l'azione perseguita dal legislatore statale, dal momento che la Costituzione si connota per la rilevanza che essa assegna ai diritti sociali e alla tutela della salute, alla cui stregua la previsione della fruibilità della funzione, come visto, è connessa al dovere inderogabile di solidarietà sociale, compromessa dalla insufficiente ed incerta previsione statale al riguardo.

In questi termini si ritiene che la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., secondo cui «occorre sempre accertare una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024)» (sent. n. 183/2024), sia da valutare anche alla luce del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la cui violazione ridonda sull'autonomia costituzionalmente garantita alla regione *ex* art. 119, dal momento che proprio la possibilità di continuare a garantire adeguati servizi viene compromessa dai continui ingenti esborsi a carico della finanza regionale, a fronte delle manifestamente insufficienti assegnazioni statali, con una ricaduta evidente sulla sua autonomia finanziaria.

Non si possono, allora, non rammentare i precisi e ripetuti moniti che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto di dover rivolgere al legislatore statale in situazioni analoghe, da cui trarre insegnamenti e principi valevoli anche per la vicenda in disamina.

Basti ricordare il lungo elenco di pronunce che va dalla sentenza n. 65 del 2016, che non si esime «dall'avvertire che interventi statali, i quali modifichino repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio», fino alla sentenza n. 169 del 2017, dove si afferma «nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 154 del 2017).

A ulteriore conforto di quanto detto va anche considerato che con sentenza n. 205 del 2016, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto sussistere un vincolo a carico dello Stato a finanziare le regioni con riguardo alle funzioni prima provinciali



di cui si sono fatte carico, principio che può pacificamente essere esteso anche alla fattispecie in disamina, dove, a maggior ragione, ricorre oggi un ulteriore obbligo espressamente previsto dalla normativa statale.

Si tratta quindi, nell'insieme, di una situazione concretamente dimostrata proprio dalle prese di posizione di codesta on.le Corte costituzionale (e che in quanto tali rendono superflua ogni ulteriore dimostrazione), che valgono, in tale specifica fattispecie, a porre la denunciata violazione degli articoli 2, 3, 97 e 119 Cost. su un piano che prescinde dall'allegazione da parte della regione della dimostrazione (che assumerebbe il carattere di una vera e propria *probatio diabolica* nella misura in cui fosse, peraltro, pretesa nei ristretti tempi in cui nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 127 Cost.) di un *vulnus* tale da rendere impossibile lo svolgimento delle proprie funzioni.

Quello che la Regione Puglia è invece in grado di documentare è l'esborso costante, ingente e crescente effettuato nel corso degli anni, a fronte di assegnazioni palesemente insufficienti ed inadeguate a finanziare l'essenziale funzione di assistenza di che trattasi, dal 2028 pure con valenza di LEP, che finisce, peraltro, col costituire una forma occulta di contribuzione alle finanze dello Stato, tanto consumando il difetto di proporzionalità, peraltro confermato anche in considerazione della reiterata omissione della previsione legislativa di adeguata assegnazione delle risorse.

Non va tralasciato che codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 154 del 2017, con principio applicabile *a contrario* anche al caso che occupa, ha stigmatizzato il procrastinarsi di misure all'apparenza temporanee, richiamando il legislatore a desistere da queste forme di «transitorietà permanente», che incidono sulla autonomia delle regioni e ha rinnovato, per la seconda volta, «l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché "ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese", si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime».

5. Violazione dell'art. 117, IV comma, Cost. e dell'art. 119 Cost.

Le disposizioni censurate ledono la competenza legislativa residuale regionale in materia di assistenza e servizi sociali *ex art. 117, IV comma, Cost.*, oltre che sull'equilibrio finanziario *ex art. 119 Cost.*, poiché non prevedendo proporzionate risorse a copertura della funzione *de qua* esercitata dalla Regione Puglia (oltre che dalle altre regioni) rischia di privare di idonea e adeguata tutela il diritto del disabile alla fruizione del servizio sia nella fase transitoria che in quella successiva di efficacia della previsione istitutiva del LEP. Tanto comporta anche il concreto rischio che la Regione Puglia possa trovarsi nella condizione di non poter assolvere agli obblighi di remunerazione dei relativi costi per tutti gli aventi diritto, con l'ulteriore concreto rischio di subire pure azioni giudiziarie da parte di questi ultimi, tanto aggravando significativamente gli oneri a carico del bilancio regionale.

Il tutto, in spregio all'insegnamento di codesta on.le Corte, secondo cui «alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo. Tale norma si pone in linea con la giurisprudenza di questa Corte che, in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti «tagli lineari» (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del Considerato in diritto), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*» (Sent. 195/2024).

6. Violazione degli articoli 81, 117, III, IV e VI commi, 118 Cost., dell'art. 9, legge n. 42/2009, dell'art. 15, decreto legislativo n. 68/2011, dell'art. 10, legge n. 86/2024 e dell'art. 2, legge n. 111/2023, quali norme interposte, in relazione all'art. 119 della Costituzione.

Le norme che si censurano si prestano a rilievi di illegittimità costituzionale altresì con riguardo all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione sotto il profilo della garanzia degli equilibri di bilancio, cui sono tenute a concorrere anche le pubbliche amministrazioni.

Infatti, il suddetto mancato adeguato finanziamento erariale della funzione (ora LEP) compromette, com'è di tutta evidenza, il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale che si trova a far fronte ad una minore disponibilità, con conseguente violazione del summenzionato art. 81, ultimo comma, della Costituzione.

Le disposizioni oggi gravate ledono anche l'art. 117, III, IV e VI comma, nonché l'art. 118 Cost., in quanto l'omissione più volte denunciata compromette anche il regolare esercizio delle funzioni legislative ed amministrative della Regione Puglia, il cui equilibrio finanziario *ex art. 119 Cost.* viene compromesso dalle mancate adeguate erogazioni



spettanti, tenuto conto delle ridotte disponibilità economiche che limitano (se non impediscono) oggettivamente la possibilità di esercitare regolarmente le proprie competenze sia legislative che amministrative.

Segnatamente, risultano lese le previsioni di cui all'art. 117 Cost., III e IV comma, che affidano alle regioni la potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente nonché nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, in uno a quelle di cui al comma VI, sulla potestà regolamentare delle regioni e degli enti locali infraregionali.

Tale autonomia legislativa e regolamentare risulta lesa dal legislatore statale nel caso di specie in quanto, omettendo di destinare risorse sufficienti alle regioni per la funzione *de qua*, di fatto lede il principio di leale collaborazione istituzionale nonché l'autonomia finanziaria e la stessa capacità organizzativa delle regioni e degli enti locali infraregionali, sui quali pure si riflette la compromissione dell'equilibrio finanziario regionale.

Tale pregiudizio inevitabilmente si riflette in ogni campo di intervento della regione, in quanto la necessità di reperire le risorse non corrisposte dallo Stato non può che comportare la sottrazione di tali risorse da altri ambiti, con discendente incrinatura della possibilità di azione nelle varie materie di competenza (concorrente e residuale) regionale. Invero, come più volte evidenziato, la previsione dell'obiettivo di servizio è frutto di una manifesta sottostima dell'effettivo costo della prestazione, mentre l'introduzione del LEP è avvenuta senza la preventiva e specifica individuazione, da parte del legislatore statale, delle necessarie coperture finanziarie per l'integrale finanziamento della funzione.

Nello specifico, l'individuazione delle risorse necessarie all'attuazione dei commi da 706 a 710 è solo «fittiziamente» esposta nel successivo comma 711, che sembra individuare tre distinti «canali» di finanziamento:

1) Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, di cui all'art. 1, comma 210, della legge 30 dicembre 2023, n. 213;

2) Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, comma 496, lettera a), della legge 30 dicembre 2023, n. 213;

3) «Risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci».

A fronte dei consistenti oneri che già gravano i bilanci degli enti territoriali per la funzione di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità, nonché in considerazione dei costi correlati al perseguimento dell'obiettivo di servizio indicato dal legislatore statale nel comma 709 e soprattutto ai LEP la cui introduzione è prevista con decorrenza dall'anno 2028, nessuna delle tre fonti di finanziamento viene adeguatamente e specificatamente integrata dal medesimo legislatore, a fronte peraltro di una dinamica assolutamente crescente della spesa a cui si è già assistito negli ultimi esercizi finanziari, anche in considerazione delle numerose sentenze dei Giudici che riconoscono ai cittadini il pieno «diritto civile e sociale» all'assistenza scolastica, ben oltre l'obbligo di servizio indicato dal legislatore, con costante soccombenza per le difese degli enti territoriali ove siano rappresentate difficoltà di carattere «finanziario» nell'attuazione dei medesimi diritti.

Si evidenzia peraltro sin da ora che, delle tre fonti di finanziamento, due – ovvero quelle relative al finanziamento statale del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità e del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi – sono già predefinite nel loro ammontare, mentre solo la terza fonte di finanziamento, ovvero le «Risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci», non è preventivamente determinata. Il concreto rischio sotteso a tale «tripartizione», non preceduta da alcuna specifica istruttoria in ordine alla «sostenibilità» dei relativi costi (*cfr.* da ultimo sentenze n. 195/2024 e n. 152/2025), è che tali oneri siano «di fatto» addossati sui bilanci degli enti territoriali che devono farsi carico del gap tra quanto finanziato dal legislatore statale (sulla base delle proprie «disponibilità» di bilancio) e quanto effettivamente necessario per garantire i diritti civili dei cittadini (in questo caso, trattasi peraltro di studenti minori con disabilità). Tale logica, oltre ad essere insostenibile finanziariamente (anche in chiave prospettica) per gli enti territoriali, appare contraria al disegno costituzionale di «federalismo cooperativo» in cui spetta allo Stato garantire alle autonomie territoriali le risorse necessarie per assicurare i diritti dei cittadini sull'intero territorio nazionale (e non spetta invece alle autonomie territoriali, quantomeno in maniera sistematica come accade oggi, farsi carico del gap della spesa tra quanto finanziato dallo Stato e quanto necessario per assicurare diritti incompressibili e costituzionalmente garantiti, quali il diritto allo studio e alla piena inclusione sociale delle persone con disabilità).

Tale rischio è peraltro incrementato da due componenti sottese alla logica assunta dal legislatore:

ancora una volta, l'introduzione di oneri a carico delle amministrazioni non è stata preceduta, come detto, da alcuna istruttoria nelle sedi competenti volta a garantire la «sostenibilità» dei predetti costi da parte degli enti territoriali (v. da ultimo sentenza Corte costituzionale n. 195/2024). Nello specifico, il sistema di finanziamento delineato nei commi 706-711 «si regge» sostanzialmente sulle «risorse assicurate dalle amministrazioni regionali e locali nell'ambito dei rispettivi bilanci», senza tenere in alcun conto le ripetute istanze degli enti territoriali in ordine a un adeguato livello



di finanziamento delle funzioni ordinarie, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Sul punto si evidenzia altresì che gli enti territoriali hanno ridotti margini di flessibilità fiscale, da attuarsi comunque nei limiti della normativa statale e che è altresì precluso agli stessi l'indebitamento se non finalizzato a spesa di investimento;

il carico «residuale» addossato ai bilanci degli enti territoriali, destinato a colmare il gap tra finanziamento statale e finanziamento a carico degli enti territoriali, non solo non è in alcun modo preventivamente determinato (rendendo difficoltosa la programmazione da parte dei medesimi enti) ma assumerà un peso percentualmente maggiore proprio nelle realtà territoriali con minore capacità fiscale che risulteranno pertanto penalizzate, in una logica «a contrario» della perequazione. Trattasi peraltro di costi cresciuti notevolmente negli anni, anche in considerazione dell'aumento dell'utenza e delle richiamate sentenze dei Giudici che riconoscono livelli superiori agli obiettivi di servizio indicati dal legislatore statale, e per i quali è verosimile un incremento esponenziale anche nel periodo successivo all'introduzione degli specifici LEPS, prevista per l'esercizio finanziario 2028;

l'unico riferimento a elementi perequativi è relativo al Fondo per l'equità dei livelli dei servizi, disposto in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023 e destinato ai soli enti locali. Nessuna componente «perequativa» viene prevista dal legislatore in favore delle regioni, che pure si fanno carico dei maggiori costi, nonostante il chiaro dettato legislativo (art. 119, 3 e 5 commi, Cost.; art. 9, legge n. 42/2009; art. 15, decreto legislativo n. 68/2011, art. 10, legge n. 86/2024; art. 2, legge n. 111/2023) e la necessità «improcrastinabile» della preventiva realizzazione di un Fondo perequativo nello sviluppo di un federalismo cooperativo (sentenza Corte costituzionale n. 192/2024).

Per quel che qui rileva, si illustra una breve analisi del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, cui le regioni attingono per il finanziamento della funzione, istituito, ai sensi dell'art. 1, comma 210, 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), nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare un'efficiente programmazione delle politiche per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore delle persone con disabilità. In particolare, le finalità per l'utilizzo delle risorse del medesimo Fondo, elencate nel successivo comma 213, sono ampie e di assoluta estrema rilevanza per la garanzia dei diritti civili e sociali delle persone, come innanzi dettagliatamente esaminato.

La dotazione del fondo, originariamente quantificata in euro 552.177.454 per l'anno 2024 e in euro 231.807.485 annui a decorrere dall'anno 2025 (comma 210), è stata incrementata dall'art. 9-bis, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71 (Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2024, n. 106), che ha disposto l'incremento del medesimo Fondo per l'importo di euro 14.460.000 per l'anno 2024 (per complessivi euro 552.191.914,00), di euro 213.462.224 per l'anno 2025 (per complessivi euro 445.269.709,00), di euro 158.427.884 per l'anno 2026 (per complessivi euro 390.235.369) e di euro 108.427.884 annui a decorrere dall'anno 2027 (per complessivi euro 340.235.369,00). Tale incremento è stato disposto contestualmente al riconoscimento a carico del medesimo Fondo degli oneri per il finanziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità (introduzione lettera a bis) nel citato comma 213.

Nonostante l'importanza delle funzioni finanziate a carico del medesimo fondo e la prevista introduzione di LEPS e di obiettivi di servizio da assicurarsi da parte degli enti territoriali impegnati nello svolgimento delle predette funzioni, le risorse del Fondo (che vengono in corso d'anno finalizzate dallo Stato quota parte alle specifiche funzioni) non appaiono adeguatamente incrementate, né sembrano tenere in alcuna considerazione la dinamica crescente della spesa.

Invero, l'esame degli stanziamenti approvati nel bilancio dello Stato sia relativamente al triennio 2025-2027 (di cui alla legge n. 207/2024), sia relativamente al triennio 2026-2028 (di cui alla legge n. 199/2025) dimostrano una costante riduzione delle medesime risorse: nello specifico, dal confronto degli stanziamenti disposti per tali finalità nella prima annualità di approvazione di ciascun bilancio emerge una importante riduzione delle risorse messe a disposizione dallo Stato, nonostante gli incrementi di spesa di cui si sono fatti carico gli enti territoriali. In particolare, con riferimento alla legge di bilancio approvata per il triennio 2025-2027 (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 Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio a titolo di «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità» (capitolo 1431), aveva una dotazione finanziaria di competenza pari a euro 433.679.335 per il 2025; a euro 378.644.995 per il 2026 e a 328.644.995 per il 2027(6).

Con riferimento alla legge di bilancio per il triennio 2026-2028 (legge 30 dicembre 2025, n. 199, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), il medesimo Fondo,

(6) Si veda Nota integrativa disegno di legge di bilancio 2025 – 2027, Ministero dell'economia e delle finanze, stanziamento capitolo 1431 nell'ambito della Missione 14 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Programma 14.1 Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio, Azione Politiche per la famiglia e le disabilità (nello specifico p. 926 - all.a).



analogamente istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al fine del successivo trasferimento alla Presidenza del Consiglio a titolo di «Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità» (capitolo 1431), ha una dotazione finanziaria di competenza pari a euro 418.664.995,00 per il 2026, pari ad euro 378.644.995 per l'esercizio finanziario 2027 ed ad euro 328.644.995 per l'esercizio finanziario 2028 (trattasi dei medesimi importi previsti nelle annualità successive anche nella precedente legge di bilancio; tali importi non sembrano peraltro tenere in alcuna considerazione la prevista introduzione di LEPS nel medesimo anno 2028)(7).

Si allega un prospetto riepilogativo delle predette dotazioni finanziarie (all. 20).

Pertanto, dal confronto nella progressione della spesa, con specifico riferimento alla prima annualità di ciascun bilancio, si evidenzia il decremento delle risorse posto che:

per l'esercizio finanziario 2024 sono state riconosciute risorse di competenza pari a oltre 552 milioni di euro (ai sensi della legge n. 213/2023 e dell'incremento disposto dall'art. 9-bis del decreto-legge n. 71/2024);

per l'esercizio finanziario 2025 la dotazione finanziaria del Fondo è stata pari a 433,68 milioni di euro (ai sensi della legge n. 207/2024);

per l'esercizio finanziario 2026 la dotazione del Fondo è scesa a circa 418,66 milioni di euro (legge n. 199/2025).

Anche in riferimento a ciascun triennio, la previsioni di spesa sono in decremento e sembrano non tenere in alcun conto la dinamica della spesa e le esigenze di assicurare la copertura finanziaria e la sostenibilità della spesa agli enti territoriali, precludendo agli stessi una reale capacità di programmazione: in particolare, come detto, nella legge di bilancio n. 199/2025, è stato approvato uno stanziamento complessivo del Fondo pari a euro 378.644.995 per l'esercizio finanziario 2027 e ad euro 328.644.995 per l'esercizio finanziario 2028 (trattasi peraltro dei medesimi importi previsti anche nella precedente legge di bilancio con riferimento al secondo e al terzo del bilancio di previsione).

Si evidenzia peraltro che, per la quota parte relativa al concorso delle spese per gli studenti con disabilità, il Fondo viene ripartito in base al numero di studenti con disabilità iscritto in ogni scuola, prescindendo pertanto dalle capacità fiscali di ogni singola regione.

In relazione a tale «canale» di finanziamento, le specifiche parti della Sezione II della legge di bilancio n. 199/2025 interessate si rinvencono nell'art. 3 della legge n. 199/2025 che autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2026, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella 2). All'interno della Tabella 2, e in particolare nella Missione indicata come «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (24), il Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5) è relativo, tra l'altro, ai Trasferimenti alla Presidenza del Consiglio per le politiche di sostegno alla famiglia, politiche in materia di adozioni internazionali, politiche delle pari opportunità e lotta alle dipendenze. Nello specifico il Programma 14.1 include l'Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità», con uno stanziamento di competenza pari a complessivi euro 602.330.809 per l'esercizio finanziario 2026, euro 754.492.330 per l'esercizio finanziario 2027 ed euro 699.482.460 per l'esercizio finanziario 2028.

L'esame della tabella approvata con la legge n. 199/2025 non offre ulteriori dettagli dell'articolazione della spesa, che sono invece rinvenibili dalle note integrative redatte da ciascun Ministero ai sensi dell'art. 21 della legge n. 196/2009, pubblicate sul sito istituzionale della Ragioneria generale dello Stato(8), nonché nei dossier parlamentari relativi all'iter di approvazione della legge di bilancio dello Stato (visualizzabile al seguente link: <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-dl?tab=testiEmendamenti&did=59654>), contenenti tra l'altro il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti e la specificazione, per ciascuna azione, delle risorse finanziarie per il triennio di riferimento, con riguardo alle categorie economiche di spesa, ai relativi riferimenti legislativi e ai criteri di formulazione delle previsioni (art. 21, comma 11, lettera a), legge n. 196/2009).

In particolare, dall'esame della medesima nota integrativa del Ministero dell'economia e delle finanze e specificatamente dall'ivi incluso «Allegato tecnico per azioni e capitoli», contenente il dettaglio dell'articolazione della spesa, si evince che negli stanziamenti previsti nell'ambito della Missione «14 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (24), e specificatamente nel Programma «14.1 “Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio” (24.5), Azione Politiche per la famiglia e le disabilità» è incluso il capitolo «1431 - Somma da trasferire alla Presidenza del Consiglio per il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità» con uno stanziamento di competenza pari a euro 418.664.995,00 per il 2026, euro 378.644.995 per il 2027 e ad euro 328.644.995 per il 2028.

(7) Si veda Nota integrativa disegno di legge di bilancio 2026 – 2028, Ministero dell'economia e delle finanze, stanziamento capitolo 1431 nell'ambito della Missione 14 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Programma 14.1 Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio, Azione Politiche per la famiglia e le disabilità [nello specifico p. 948- all.b (estratto)].

(8) (https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONI/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/index.html).



Appare utile rammentare che, con riferimento ai profili finanziari correlati allo specifico obiettivo di servizio individuato nel comma 709, la Relazione tecnica e i dossier parlamentari, in atti, predisposti in sede di lavori preparatori della legge di bilancio 2026-2028 (all. 15) precisano che «la spesa media oraria costituisce un obiettivo di servizio e non un vincolo di spesa obbligatoria. La sua attuazione è, quindi, subordinata alla disponibilità delle risorse previste dalla legislazione vigente. Il parametro delle ore medie, come indicato dalla norma, non definisce un obbligo permanente, ma rappresenta un riferimento tecnico elaborato sulla base dei dati attualmente disponibili in termini di risorse e platea di beneficiari. Di conseguenza, eventuali variazioni nella platea o nella disponibilità delle risorse determinano un adeguamento automatico e proporzionale dell'obiettivo. Tale obiettivo è volto a individuare una soglia condivisa di riferimento, funzionale a garantire parità di trattamento tra gli enti e una distribuzione equa delle risorse» (p. 1200). Nello specifico, sempre dai dati contenuti nella Relazione tecnica, sembra emergere che l'obiettivo di servizio (indicato, come detto, in termini «minimali» e assolutamente irrisori rispetto alle reali necessità) è stato direttamente parametrato alla sussistenza delle risorse disponibili a legislazione vigente (v. tabella p. 1199).

La preoccupazione legittimamente espressa dalla Regione Puglia attiene alla «sostenibilità» di tale tipologia di spesa da parte del bilancio autonomo regionale, in considerazione della sua dinamica in termini assolutamente crescenti, come più volte rimarcato, ben oltre l'obiettivo di servizio indicato dal legislatore statale, in uno all'assenza dello Stato nel farsi carico di tali oneri, che dovrebbe tradursi nel riconoscere agli enti territoriali adeguate risorse, anche parametrate rispetto alla crescita esponenziale dei costi, nonché alle maggiori difficoltà dei territori con minore capacità fiscale.

In particolare, la preoccupazione concerne sia l'ulteriore margine di crescita della spesa che potrebbe verificarsi in riferimento alla prevista introduzione dei LEPS con decorrenza dall'annualità 2028 (insostenibile per gli enti territoriali), sia il «crystallizzarsi della spesa storica», con consolidamento della «prassi» dello Stato di riconoscere finanziamenti a «invarianza» di risorse, ponendo esclusivamente a carico dei bilanci degli enti territoriali il gap di crescita della spesa anche correlata al chiaro indirizzo della giurisprudenza in materia di assistenza scolastica.

Al di là dei profili strettamente finanziari, appare «irragionevole» e lesiva delle norme costituzionali richiamate sinora la pretesa dello Stato di basare il sistema di finanziamento dei LEPS e degli obiettivi di servizio sulle risorse ad oggi assicurate dai bilanci degli enti territoriali, senza una preventiva e specifica istruttoria che tenga conto della «sostenibilità» di tali spese anche nell'ottica di medio e lungo periodo, in considerazione della dinamica crescente della spesa, come peraltro indicato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 più volte richiamata.

Sul punto, circa la prova del pregiudizio (già illustrato nella relazione tecnica regionale), si evidenzia che la sentenza n. 195/2024 di codesta on.le Corte ponga in capo allo Stato l'obbligo di effettuare specifica istruttoria al fine di valutare la «sostenibilità» dei costi da parte delle autonomie territoriali. Tanto premesso, si ribadisce che la regione, sino ad oggi, al solo fine di assicurare la tempestiva erogazione del servizio, è riuscita — pur con difficoltà crescenti in considerazione delle criticità del quadro economico e finanziario, oltre che dei numerosi contenziosi azionati al fine di ottenere ore aggiuntive rispetto a quelle riconosciute e finanziate — a coprire tali somme tramite risorse del bilancio autonomo.

Anche in considerazione del peggioramento del contesto economico e soprattutto della crescita esponenziale degli importi previsti dalla normativa vigente a carico degli enti territoriali a titolo di contributo alla finanza pubblica, la regione non è in grado di assicurare per il triennio 2026-2028 e, in chiave prospettica, almeno sino al 2029, la sostenibilità di tali costi e il reperimento delle predette risorse sul bilancio autonomo.

Orbene, come visto, il comma 711 prevede il finanziamento della funzione sia per la fase transitoria che per la fase di operatività del LEP ad invarianza finanziaria, ciò significando che, in base al criterio della spesa storica così consolidato, anche per gli anni a venire alla Regione Puglia saranno verosimilmente destinati all'incirca 10 milioni di euro.

Invero, nonostante le plurime richieste avanzate dalle regioni in sede di Conferenza delle regioni, in uno ai reiterati rilievi formulati direttamente dalla Regione Puglia (come *supra* esposto), anche nella manovra di bilancio dello Stato per il 2026-2028 non viene prestata attenzione alcuna nei confronti delle legittime istanze delle regioni per ottenere dallo Stato le somme adeguate dovute per l'erogazione del servizio *de quo*.

In parallelo, si precisa che la previsione contenuta nell'art. 1, comma 635 della legge di bilancio 2026 in ordine alla riduzione del contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario di cui all'art. 1, comma 786, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, per un importo pari a euro 100 milioni per il solo anno 2026, da ripartire proporzionalmente tra le regioni, è motivata dagli esiti del lavoro del Tavolo tecnico istituito ai sensi del comma 3-bis dell'art. 9 del decreto-legge n. 155/2024, costituito al fine di analizzare i valori assoluti del contributo alla finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario. In particolare, gli esiti dei lavori condotti composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentanti del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e da rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome hanno eviden-



ziato come, per l'anno 2026, l'importo del contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge n. 207/2024 a carico delle regioni fosse errato e abbondantemente superiore al delta positivo delle entrate tributarie e che, per gli anni successivi al 2027, l'elaborazione tenga conto solo delle politiche invariate (v. Nota Conferenza delle regioni, a firma del Presidente Fedriga, prot. n. 5200/C2FIN del 5 agosto 2025- all. 21).

In ordine alla attualità e alla gravità del pregiudizio subito dalla Regione Puglia in considerazione della persistente insufficienza delle somme riconosciute dallo Stato, si evidenzia altresì che, in considerazione della crescente entità degli importi aggiunti dalla Regione Puglia di anno in anno, è inevitabile che tale spesa si traduca in tagli ai servizi per i cittadini, ovvero in minori stanziamenti per la spesa di natura socio-assistenziale, in ridotti trasferimenti ai comuni per contribuire alle funzioni di loro competenza, in minori interventi di sostegno alle politiche agricole, al settore del turismo, in generale agli interventi per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Si ribadisce inoltre che, ove i mancati trasferimenti da parte dello Stato dovessero essere qualificati come una sorta di contribuzione alla finanza pubblica, sarebbe dovere dello stesso Stato acquisire in via preventiva «adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo» da parte degli enti ai quali viene richiesto (v. da ultimo sentenze n. 195/2024 e n. 152/2025) e non certo alle autonomie territoriali dimostrare, necessariamente a posteriori, di non essere più in grado di assicurare i servizi fondamentali ai cittadini del proprio territorio: è evidente che nel «gioco» sull'inversione dell'onere probatorio a rimetterci siano innanzitutto i cittadini.

Si soggiunge, altresì, che anche in relazione al bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2026 e per il pluriennale 2027-2028, approvato con legge regionale 27 ottobre 2025, n. 19, si conferma la situazione di assoluta criticità per la regione che non è in grado di assicurare, a carico del bilancio regionale autonomo, la disponibilità delle risorse necessarie ad assicurare la copertura uniforme del servizio nelle dimensioni effettivamente pretese e riconosciute, palesemente e gravemente sottostimate dallo Stato.

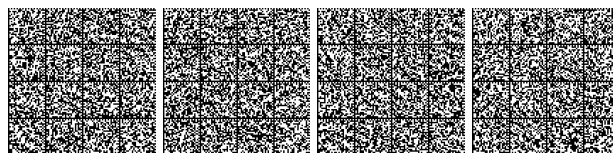
Si tratta invero di importi ingenti, peraltro afferenti a spesa di natura corrente, che si sommano alle notevoli risorse già versate dalla regione allo Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica, nonché alle risorse già destinate dalla regione al servizio sanitario per sopperire al sotto-finanziamento del fondo sanitario nazionale, esigenze in relazione alle quali la regione è già stata costretta ad effettuare importanti riduzioni nei finanziamenti dei servizi di competenza prettamente regionale.

Al riguardo, vale anche la pena rammentare a codesta ecc.ma Corte che pende il ricorso n. 11/2025 sulla mancata attribuzione delle somme da parte dello Stato a ristoro degli indennizzi *ex* legge n. 210/1992 anticipati dalla Regione Puglia, per un ammontare di oltre euro 200 milioni: diventa superfluo commentare ulteriormente le gravi difficoltà che incontra l'ente pugliese nella gestione delle proprie funzioni, a fronte delle plurime inadempienze statali.

Sul punto, si deposita la deliberazione della giunta regionale 19 novembre 2025, n. 1818 e il relativo allegato unico, con cui è stato approvato il bilancio gestionale della regione per gli anni 2026-2028, contenente il dettaglio dei singoli capitoli di spesa (all. 22).

Inoltre si precisa che, come evidenziato anche nella Relazione assessorile allegata al disegno di legge 18 settembre 2025, n. 185, avente ad oggetto «Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2026 e pluriennale 2026-2028» (all. 23), approvato con legge regionale n. 19/2025, la Regione Puglia registra nello stato di previsione afferente ai diritti e politiche sociali una netta flessione delle somme stanziare per il triennio 2026-2028 (v. pag. 165 del file – pag. 159 della Relazione), passando da una somma pari a euro 155.795.387,06 stanziati per il 2026, a euro 123.215.607,28 stanziati per il 2027 e, addirittura, a euro 77.300.301,23 previsti per il 2028 (trattasi di previsioni di bilancio comprensive sia del bilancio autonomo sia del bilancio vincolato). Nella successiva tabella (pag. 170 del file – pag. 164 della Relazione), i valori indicati sono relativi al solo finanziamento a valere sul bilancio autonomo e pari, con riferimento alla Missione 12 afferente sempre ai diritti e politiche sociali, a euro 85.548.425,98 per il 2026, euro 75.768.546,56 per il 2027 ed euro 76.041.754,11 per il 2028.

Secondo l'insegnamento di codesta on.le Corte (sent. 133/2024), «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa» (sentenza n. 73 del 2023), sicché le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, «simili riduzioni non devono comunque rendere «difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite» (sentenza n. 155 del 2020)» (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, «così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 188 del 2015). In alcuni casi, l'impossibilità di svolgimento delle funzioni è stata ritenuta evidente in presenza di norme di legge che assegnavano compiti e funzioni agli enti territoriali, senza alcun trasferimento di risorse (sentenza n. 73 del 2023), o determinavano drastiche riduzioni di dotazioni finanziarie degli enti (ad esempio pari al cinquanta per cento rispetto all'anno precedente) «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione» (sentenza



n. 188 del 2015). Più di frequente, tuttavia, questa Corte (sentenza n. 155 del 2020), pur in presenza di significative riduzioni di finanziamenti, ha riconosciuto la necessità che le regioni dimostrino l'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione «con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie» (sentenza n. 155 del 2020) o che tale inadeguatezza sia desunta dalla lettura dei bilanci regionali o ancora accertata nei giudizi *a quibus* (sentenza n. 10 del 2016). In altri termini, si è affermato il principio secondo cui grava sulla regione — che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni — l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera "autoevidente" dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure" (enfasi aggiunta).

Orbene, questa difesa ritiene di aver assolto il proprio *onus probandi*, evidenziando l'oggettiva difficoltà che il crescente importo per il finanziamento della funzione *de qua* sta producendo alla Regione Puglia in danno dell'esercizio regolare ed equilibrato delle proprie prerogative (con l'aggravante pure di essere una regione sottoposta a Piano operativo), mediante la produzione e lettura dei propri dati finanziari.

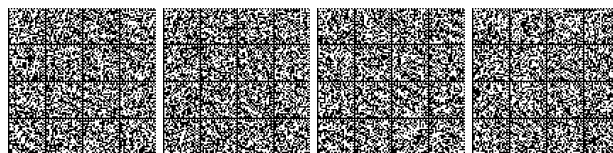
Emerge in tutta la sua oggettività la grave difficoltà regionale nella gestione finanziaria, laddove la adeguata copertura avrebbe consentito alla *governance* regionale una migliore programmazione ed allocazione delle risorse, consentendo una gestione regolare e, comunque, più efficiente ed efficace delle risorse disponibili a garanzia della prestazione inviolabile di che trattasi.

Si ritiene infine che, anche in considerazione dell'imminente avvio dei processi di autonomia differenziata da parte di alcune regioni, sia assolutamente improcrastinabile che lo Stato chiarisca definitivamente l'entità e la natura dei «contributi» richiesti alle autonomie territoriali, atteso che in un contesto di risorse scarse o comunque definite, è evidente che alla crescita esponenziale degli importi richiesti a titolo di contributo alla finanza pubblica sia correlata la contestuale riduzione di spazi di flessibilità sul bilancio autonomo. Si rileva, pertanto, che, in tale contesto, stante l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica, nonché in considerazione dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (possibilità che è invece contemplata per lo Stato), la Regione Puglia verosimilmente non sarà in grado di assicurare, per gli esercizi 2026-2028 e in chiave prospettica, sino al 2029, la regolare copertura della funzione per tutti gli aventi diritto, posto che i dati di bilancio dimostrano che la capacità di spesa regionale non può essere ulteriormente ridotta se non a scapito di altri servizi essenziali e delle funzioni istituzionali. Al riguardo, si è visto come la progressiva massiccia riduzione *in materia qua* delle assegnazioni regionali evidenzino la crescente sofferenza del bilancio territoriale, che rende di fatto estremamente difficoltoso, se non impossibile, rinvenire nel bilancio autonomo regionale stanziamenti annuali tali da assicurare a tutti i disabili aventi diritto l'erogazione del servizio di assistenza specialistica così come realmente spettante in base ai PEI. Invero, anche con riferimento al periodo transitorio, la previsione dell'erogazione nell'ambito delle ore finanziate dallo Stato rappresenta un vuoto simulacro nel momento in cui viene fatta salva la contribuzione a carico delle regioni ed ignora la granitica giurisprudenza in materia che considera inviolabile il diritto a siffatta prestazione nelle ore ritenute necessarie nei PEI o, in molti casi, anche in misura superiore, contestando gli stessi PEI.

Del resto, si rinvia allo stato di previsione di cui alla relazione citata (pag. 165 e ss.) al fine di verificare le significative riduzioni effettuate nel triennio 2026-2028 nel bilancio regionale pugliese in numerosi settori, anche nevralgici, quali ad es. il trasporto pubblico, lo sviluppo economico, le politiche per il lavoro, l'agricoltura, fonti energetiche, istruzione, al fine di dedurre la forte flessione e conseguenziale difficoltà dell'ente regionale a reperire ulteriori risorse a finanziamento di una funzione che dovrebbe essere coperta dallo Stato integralmente o, quanto meno, in misura adeguata all'effettivo esercizio della funzione stessa.

Tali dati dimostrano, pertanto, con riferimento alle missioni di spesa ove è maggiormente evidente la correlazione con i LEP (assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale), la costante e continua erosione delle risorse del bilancio autonomo, che assume una decrescita importante per gli anni 2026-2028, anche in considerazione della necessità di assicurare al bilancio statale il contributo alla finanza pubblica imposto alle regioni. Da tali dati si evince agevolmente che la regione, pur non potendo — in assenza della preventiva definizione da parte dello Stato dei LEP — dare oggettiva e documentale prova della compromissione irreversibile dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati a tutti i cittadini sul territorio nazionale, sia in estrema difficoltà nel rinvenire nel bilancio autonomo regionale spazi di spesa di parte corrente al fine di assicurare la copertura dei servizi di assistenza di che trattasi. Al fine di fornire ulteriori riscontri rispetto a tali affermazioni, si ribadisce quanto più volte sostenuto nelle sedi istituzionali in ordine alla crescente rigidità strutturale dei bilanci degli enti territoriali, in particolare modo dei bilanci di parte corrente.

Inoltre, in particolare, con riferimento ai dati del bilancio della regione per il triennio 2026-2028, si rileva che sul bilancio autonomo regionale gravano spese obbligatorie, di natura strutturale e non comprimibile, quali il concorso alla



finanza pubblica; la quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari; gli oneri per il rimborso mutui e prestiti, oltre che, in generale, le spese di funzionamento e le spese per il personale.

Dall'analisi dei dati esposti nella tabella di cui alla citata relazione tecnica, si evince agevolmente come la Missione 13 - Tutela della salute assorba in media, nel triennio di riferimento, circa il 70% del complesso delle risorse del bilancio autonomo regionale; oltre il 3,70% per ciascun esercizio finanziario è invece destinato alla copertura degli oneri relativi al debito pubblico (Missione 50) mentre circa il 2% è iscritto nella Missione 20 per Fondi e accantonamenti; le risorse disponibili devono inoltre essere nettizzate rispetto alle risorse iscritte per servizi per conto terzi (che gravano per oltre il 13%). La parte «residua» del bilancio autonomo regionale, pari a circa il 12% delle risorse astrattamente disponibili, è destinata alla realizzazione delle politiche di competenza propriamente regionali, principalmente correlate al mantenimento dei diritti civili e sociali dei cittadini: tra di esse, per l'appunto, come visto, le spese in materia socio-assistenziale; spese finalizzate a garantire i servizi di trasporto pubblico; spese finalizzate a garantire i servizi di istruzione e formazione, nonché politiche autonome in materia di sviluppo dell'agricoltura, le politiche tese allo sviluppo economico e allo sviluppo del turismo, oltre che, come detto, spese incomprimibili di funzionamento, spese per il personale e quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari.

I dati impietosi del bilancio regionale, in particolare per il triennio 2026-2028, e in maniera prospettica almeno sino al 2029, in considerazione del contributo ingente e crescente di finanza pubblica, dimostrano che non vi è capienza nel bilancio regionale, in assenza dei dovuti adeguati trasferimenti da parte dello Stato, per continuare a finanziare regolarmente il servizio così come emergente dal concreto fabbisogno (con stima di ore da garantire che vanno quanto meno dalle 9 alle 18 ore settimanali, senza considerare le richieste maggiori che vengono portate dinanzi all'Autorità giudiziaria): è evidente pertanto il pregiudizio irrimediabile e gravissimo che l'omesso trasferimento delle adeguate e congrue somme alle regioni arrecherebbe alla collettività, potenzialmente idoneo ad incidere su diritti fondamentali della persona.

Il rischio che la Regione Puglia vuole ad ogni costo evitare, disinnescando il meccanismo posto da anni in essere dallo Stato ed aggravato dalle previsioni in questa sede censurate, è che tali prestazioni non possano più essere regolarmente ed uniformemente erogate nella misura spettante agli aventi diritto.

Al riguardo, si evidenzia peraltro che la già citata sentenza n. 195/2024 ha ribadito il fondamentale principio delle spese incomprimibili che opera in senso bidirezionale nei rapporti tra lo Stato e la regione, obbligando lo Stato ad assicurare alle regioni le somme necessarie per assicurare la salvaguardia dei diritti civili e sociali dei cittadini.

Si soggiunge che il rischio della mancata capienza non sorge, peraltro, ove lo Stato se ne faccia legittimamente carico, anche perché, in estrema ipotesi, ove anche fosse dimostrata l'incapienza degli stanziamenti iscritti in bilancio, l'ordinamento costituzionale ravvisa la possibilità per lo Stato di contrarre debito anche per spesa di natura corrente: ipotesi, come detto, preclusa ai soli enti territoriali in considerazione del disposto dell'art. 119, comma 7, della Costituzione.

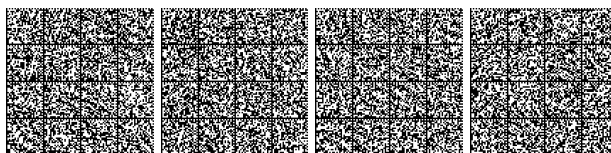
P. Q. M.

Sulla scorta delle argomentazioni sin qui svolte, la Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa, per tutto quanto dedotto ed eccepito e con riserva di ulteriormente argomentare e precisare, chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale, alla luce delle violazioni denunciate nella narrativa che precede, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 301 del 30 dicembre 2025 - Suppl. ordinario n. 42:

art. 1 (Risultati differenziali del bilancio dello Stato), commi da 706 a 711, disciplinanti la definizione del livello essenziale di prestazione (LEP) in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con accertamento della condizione della disabilità in età evolutiva, il relativo contenuto, le modalità operative, la fase transitoria ed il relativo finanziamento, nelle parti in cui:

viene istituito il suddetto LEP senza una propedeutica istruttoria e/o intesa con le regioni e/o, quantomeno, il parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità dei suddetti enti territoriali di sostenerne il peso economico;

nulla viene disposto per la integrale copertura finanziaria dell'istituto LEP a carico dello Stato o, comunque, nulla viene disposto per l'adeguato e congruo finanziamento a carico dello Stato del suddetto livello di assistenza in modo da garantire il regolare esercizio dello stesso a decorrere dal 2028;



viene assegnato un fondo insufficiente per la fase transitoria relativa agli anni 2026-2027, senza tener conto degli effettivi costi del servizio e delle ore mediamente assegnate in base ai PEI, anche in considerazione della caratterizzazione di tale funzione quale diritto incompressibile e strumentale al diritto all'istruzione in favore degli aventi diritto;

art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) e annessa Tabella 2, con particolare riferimento alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)», Programma 14.1 «Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio» (24.5), Azione «Politiche per la famiglia e le disabilità» in cui viene collocato lo stanziamento — insufficiente ed inadeguato — relativo al «Fondo speciale per l'inclusione delle persone con disabilità» (da trasferirsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cap. 1431).

Si depositano, unitamente alla presente memoria di costituzione ed allegata procura speciale, i seguenti documenti:

all. A. DG.R. n. 132 del 24 febbraio 2026 di autorizzazione alla proposizione del ricorso e conferimento del mandato difensivo;

all. a - Nota integrativa MEF_BILANCIO 2025 (estratto);

all. b - Nota integrativa MEF_BILANCIO 2026 (estratto);

all. 0 - Intesa Conferenza unificata del 17 giugno 2021;

all. 1 - DGR 996/2018;

all. 2 - D.G.R. n. 716/2021;

all. 3 - DGR 533/2025;

all. 4 - esiti della riunione del 5 luglio 2022 della Conferenza delle regioni;

all. 5 - esiti della riunione del 26 luglio 2022 della Conferenza delle regioni;

all. 6 - esiti della riunione dell'11 luglio 2023 della Conferenza delle regioni;

all. 7 - verbale Conferenza delle regioni del 26 luglio 2018;

all. 8 - verbale Conferenza delle regioni del 12 luglio 2023;

all. 9 - verbale Conferenza delle regioni del 25 luglio 2024;

all. 10 - verbale Conferenza delle regioni del 10 settembre 2025;

all. 11 - e-mail del 29 aprile 2024 del direttore del Dipartimento Welfare della Regione Puglia;

all. 12 - nota prot. 063667 del 5 febbraio 2025 del direttore del Dipartimento Welfare della Regione Puglia;

all. 13 - nota del 2 maggio 2025 del Consigliere regionale delegato al Welfare della Regione Puglia;

all. 14 - verbale della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 29 dicembre 2025;

all. 15 - dossier parlamentare;

all. 16 - nota prot. n. 90483/2026, sottoscritta e protocollata, contenente la relazione tecnica del competente Dipartimento Welfare della Regione Puglia;

all. 16 *bis* - indagine conoscitiva della Commissione parlamentare;

all. 16 *ter* - audizione del 6 novembre 2025 della Presidente dell'UPB;

all. 17 - tabelle retributive nuovo CCNL Cooperative sociali;

all. 18 - documento del 14 novembre 2025 della Conferenza delle regioni;

all. 19 - Proposta di modifica n. 127.6 al DDL n. 1689 _ Senato della Repubblica;

all. 20 - tabella riepilogativa dotazioni finanziarie 2024 e 2025;

all. 21 - Nota Conferenza delle regioni, a firma del Presidente Fedriga, prot. n. 5200/C2FIN del 5 agosto 2025;

all. 22 - deliberazione della giunta regionale 19 novembre 2025, n. 1818 e il relativo allegato unico;

all. 23 - Relazione assessorile allegata al disegno di legge 18 settembre 2025 n. 185.

Salvis juribus.

Bari-Roma, data del mandato

Gli Avvocati: FORNELLI - SIMONE



N. 38

Ordinanza del 22 gennaio 2026 del Tribunale di Ancona nel procedimento penale a carico di A. S.

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 2.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ANCONA

SEZIONE UNICA PENALE

Il Tribunale ordinario di Ancona, Sezione unica penale, in persona del Giudice, dott. Matteo Di Battista, presa visione degli atti del procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di S.A. nato a ..., il ... residente in ... alla via ... con l'assistenza del difensore d'ufficio, avvocato Japoco Montanari del Foro di Ancona in ordine alla seguente imputazione dei delitti p. e p. dagli articoli 81, 337 e 341-bis c.p., perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, mentre si trovava a bordo del treno Regionale n. ..., tratta ..., alla presenza di più passeggeri, con minaccia e violenza consistita in spinte e pugni sulle spalle e sulla schiena, offendeva l'onore ed il prestigio del Maresciallo Capo della Guardia di Finanza ... che compiva un atto d'ufficio, invitandolo, in più occasioni, ad indossare correttamente la mascherina come previsto dalla normativa all'epoca vigente, con le seguenti parole: «Pezzo di merda, te ne devi andare di là. Sei della finanza e mi fai un pompino, a Napoli i Finanziari fanno i pompini. La testa te la apro a metà davanti ai Carabinieri. Ti faccio male, Ti faccio nero».

In ..., il ...

osservato, in linea generale, che:

(a) l'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, prevede che: «la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione»;

(b) l'art. 23 legge n. 87/1953 prevede che:

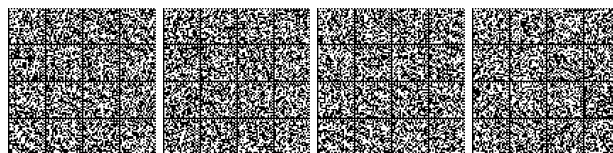
«nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il Pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziati da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate»;

«l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso»;

«la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente»;

«l'autorità giurisdizionale ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al Pubblico Ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato»;

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, nei termini e per le motivazioni di cui *infra*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, c.p., nella parte in cui prevede che «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: [...] per il delitto previsto dall'art. 341-bis, quando il fatto è



commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni», in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

OSSERVA

1. La vicenda oggetto del procedimento.

1.1. Con decreto del 1° febbraio 2024, il P.M. presso il Tribunale di Ancona citava S. A. a comparire all'udienza predibattimentale dinanzi al Tribunale di Ancona, in composizione monocratica, per rispondere dei reati ascrittigli, di resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale (articoli 337 e 341-bis c.p.).

All'udienza ridetta del 25 ottobre 2024, altro Giudice, verificata la regolare costituzione delle parti, disponeva la prosecuzione del giudizio.

All'udienza del 27 marzo 2025, dichiarata l'assenza dell'imputato, legalmente rappresentato dal difensore di ufficio, con il quale intratteneva rapporti costanti, veniva quindi aperto il dibattimento, con conseguente ammissione delle prove siccome richieste dalle parti.

Seguiva l'udienza del 18 settembre 2025, quando erano esaminati i testi, indicati dalla pubblica accusa, e all'udienza del 22 gennaio 2026, in via preliminare, veniva formalmente acquisita la lettera di scuse scritta di proprio pugno dal S. alla persona offesa; poi, dichiarata chiusa l'istruttoria e sancita l'utilizzabilità degli atti legittimamente acquisiti al fascicolo del dibattimento, le parti illustravano e rassegnavano le proprie conclusioni.

All'esito, dopo la deliberazione in camera di consiglio, veniva data lettura in pubblica udienza della presente ordinanza.

1.2. Sulla scorta dell'espletata istruttoria dibattimentale, e, in particolare, della deposizione del Maresciallo Capo ..., in servizio presso il Reparto Tecnico-Logistico-Amministrativo della Guardia di Finanza di ..., le cui dichiarazioni sono state confermate dalla capotreno, i fatti, oggetto di giudizio, possono essere, in sintesi, così ricostruiti:

a) in data ..., ... saliva a bordo del treno Regionale n. ..., tratta ..., allo scopo di garantire la sicurezza del personale ferroviario e, più in generale, dei viaggiatori;

b) sin da subito, si avvedeva della presenza di tre passeggeri, due uomini e una donna, che, nonostante gli obblighi di legge all'epoca in vigore, non indossavano la prescritta mascherina protettiva;

c) li invitava, pertanto, ad ottemperare;

d) mentre due di loro davano seguito all'esortazione senza protestare, il terzo, poi identificato per S.A., si mostrava immediatamente contrariato;

e) di qui, si qualificava e gli rammentava che, ove non avesse aderito, avrebbe elevato a suo carico una sanzione amministrativa;

f) sopraggiungeva anche ..., che confermava e ribadiva quanto il Maresciallo Capo aveva appena detto all'imputato, il quale si risolveva, in quel frangente, a calzare il dispositivo di protezione individuale;

g) dopo essere ripartiti dalla stazione di ..., il detto pubblico ufficiale veniva però informato dalla capotreno di come il S. e le altre due persone che erano con lui fossero sprovvisti di valido biglietto per proseguire il viaggio fino a ... (avevano acquistato infatti un tagliando relativo alla sola tratta ...);

h) mentre ... stava sanzionando la donna, l'imputato si toglieva la mascherina;

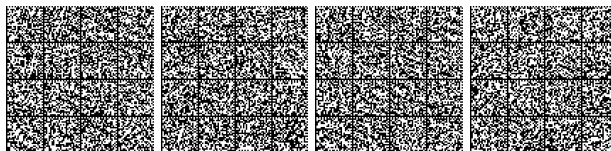
i) di qui, ... gli si avvicinava, invitandolo a indossarla nuovamente, e gli intimava di esibire un documento di identità, in quanto doveva comminare, a suo carico, la prevista contravvenzione;

j) di tutta risposta, il S. lo aggrediva verbalmente, al punto che il Maresciallo Capo lo avvertiva che, ove non si fosse calmato, avrebbe chiamato ulteriori agenti a supporto, così però scatenando ancor di più l'ira dell'imputato, che lo insultava («Pezzo di merda, te ne devi andare di là. Sei della finanza e mi fai un pompino, a Napoli i Finanziari fanno i pompini. La testa te la apro a metà davanti ai Carabinieri. Ti faccio male. Ti faccio nero»), attingendolo, al contempo, con colpetti leggeri, fino a costringerlo ad uscire dalla carrozza;

k) in ragione di ciò, ... interessava i «colleghi» della Polizia di Stato, che salivano alla stazione di ...;

l) loro arrivo, però, l'imputato si era già tranquillizzato(1).

(1) Cfr. verbale stenotipico di udienza del 18 settembre 2025, pag. 7.



1.3. Così ricostruiti gli accadimenti, sussistono, ad avviso di questo Tribunale, tutti gli elementi per affermare la ricorrenza - per quanto qui da vicino interessa - del delitto di cui all'art. 341-*bis* del codice penale.

Pacifiche, invero, le seguenti circostanze:

le parole proferite all'indirizzo del Maresciallo Capo ... («Pezzo di merda, te ne devi andare di là. Sei della finanza e mi fai un pompino, a Napoli i Finanziari fanno i pompini...») costituiscono, senza dubbio alcuno, un'offesa all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale, tenuto conto del tenore letterale e semantico dei lemmi utilizzati, la cui carica dispregiativa è lampante;

il ridetto militare, nell'esercizio delle proprie funzioni, stava compiendo un atto del suo ufficio, rappresentato dall'irrogare, nei riguardi di S.A., una contravvenzione per il mancato rispetto della normativa anticovid, in quanto non indossava correttamente la prescritta mascherina protettiva;

il fatto è avvenuto in un luogo aperto al pubblico, vale a dire il convoglio del treno Regionale n. 19801 (Cass. n. 29206/2024; Corte di appello di Ancona n. 444/2021);

sussiste il presupposto richiesto dalla norma della presenza di più persone (Cass. n. 29406/2018); dalla deposizione del teste ... è emerso, infatti, che, quando l'imputato ha proferito le espressioni ingiuriose *supra* riportate, oltre alla capotreno ..., vi erano - almeno - le ulteriori due persone che viaggiavano in compagnia di S. A., nonché gli altri passeggeri che occupavano la carrozza (il teste ha specificato infatti che il treno, quel giorno, era gremito(2)).

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.1. È opinione del Tribunale che la questione da sottoporsi allo scrutinio di costituzionalità sia munita del requisito della rilevanza, *ex art.* 23 legge n. 87/1953, per come declinato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

2.2. In chiave giustificativa dell'assunto, occorre anzitutto rilevare:

(a) come, da tempo, la Dottrina abbia messo in luce una certa «fluttuazione» nella individuazione delle «regole d'uso» della locuzione «rilevanza»: da «mera applicabilità» della decisione sul giudizio *a quo*, ad «influenza» sul giudizio *a quo*, fino a predicare la «necessaria applicazione» della norma (tratta dalla disposizione di legge impugnata e sospettata di incostituzionalità) ad opera del giudice rimettente;

(b) come, di recente, in taluni pronunciamenti, nel declinare lo scrutinio di ammissibilità, *sub specie* di rilevanza, della questione di legittimità prospettata dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale ha chiarito come debba stimarsi «sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale, senza che occorra la dimostrazione della sua effettiva capacità di influire sull'esito del processo medesimo. Ciò, in quanto il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza 135/2024, § 3.1 Considerato in diritto; adesivamente, già, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 247/2021, § 4 Considerato in diritto).

2.3. Ebbene, proprio in osservanza delle più recenti coordinate ermeneutiche, ricostruita la vicenda come compendiato al precedente § 1.2, ad avviso del Tribunale, ricorrerebbero i presupposti della particolare tenuità del fatto, come declinati dall'attuale art. 131-*bis* c.p., cui deve riconoscersi efficacia retroattiva, poiché norma di natura sostanziale e di maggior favore (v. Cassazione n. 7573/2023), in ordine al reato di cui all'art. 341-*bis* del codice penale (e, per vero, anche rispetto a quello di cui all'art. 337 c.p.), ossia:

1) pena non superiore, nel minimo edittale, a due anni, secondo i parametri di calcolo dettati dal successivo comma 5;

2) particolare tenuità dell'offesa, atteso che S. A., persona settantenne all'epoca dei fatti, senza fissa dimora e bisognoso di assistenza sociale, dopo una breve «sfuriata», come chiarito dallo stesso Maresciallo Capo ..., si placava *motu proprio* in tempi assai rapidi (*cfr.* nota a piè di pagina n. 1); va, inoltre, rimarcato anche il comportamento positivo susseguente al reato da parte dell'imputato, che ha vergato una lettera di scuse rivolte alla persona offesa, dimostrando sincera risipiscenza (indice assai rilevante in quanto normativamente tipizzato);

3) scarsa intensità dell'elemento soggettivo, trattandosi, con tutta evidenza, di dolo d'impeto.

Non sussistono, infine, le condizioni preclusive di matrice soggettiva, previste dal comma 4 dell'art. 131-*bis* del codice penale.

Invero, premesso che, secondo *ius receptum*, in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto, il presupposto ostativo del comportamento abituale ricorre quando l'autore, anche successivamente al reato per cui si procede, abbia commesso almeno altri due reati della stessa indole (Cass. n. 6551/2020), dall'esame del certificato del casellario giudiziario in atti, figura un solo delitto della stessa indole di quello di cui all'art. 341-*bis* c.p., a carico di S. A.,

(2) *Ibidem*, pag. 4.



condannato in passato per resistenza a pubblico ufficiale, mentre la violenza sessuale e la violazione del foglio di via obbligatorio risultano fattispecie, con tutta evidenza, «eccentriche».

Di qui, l'auspicata pronunzia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale prospettata ben potrebbe incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale e financo sull'esito decisorio del processo.

2.5. Alla luce delle argomentazioni spese, deve, pertanto, confermarsi l'assunto predicativo della rilevanza, *ex art. 23 legge n. 87/1953*, della questione da sottoporsi allo scrutinio di costituzionalità.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1. Premessa: la recente evoluzione normativa in ordine all'art. 131-*bis* c.p.

3.1.1. È opinione del Tribunale che, in vista di una più agevole comprensione della prospettata questione di legittimità costituzionale, per violazione, sotto molteplici profili, della Carta costituzionale, occorra, preliminarmente, procedere alla ricostruzione dell'evoluzione normativa che ha recentemente interessato l'art. 131-*bis* c.p., nonché, sia pur per brevi cenni, della giurisprudenza costituzionale in materia.

3.1.2. Per il testo originario della disposizione *de qua*, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *m*)», della legge 28 aprile 2014, n. 67», la punibilità poteva essere esclusa, a ragione della particolare tenuità del fatto, nei reati con pena detentiva massima non superiore a cinque anni.

Non erano previste le cosiddette eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato, ma era stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore avesse agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, pure in danno di animali, o avesse adoperato sevizie o profittato della minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, o quando la condotta avesse cagionato, o ne fossero derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

3.1.3. L'eccezione nominativa per il reato *ex art. 341-bis* del codice penale (al pari di quelle relative ai delitti di cui agli articoli 336 e 337 c.p.) è stata introdotta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 53 del 2019, come convertito, con riferimento all'ipotesi in cui tale reato fosse commesso nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

3.1.4. Il riferimento generico al pubblico ufficiale è stato, poi, sostituito da quello specifico all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

3.1.5. Una cesura profonda nella disciplina della causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale è stata determinata dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Invero, tale riforma ha mutato il paradigma nella definizione dell'ambito denotativo dell'esimente, poiché ne ha traslato il limite dal massimo edittale di pena (non superiore a cinque anni di reclusione) al minimo (non superiore a due anni).

Ne è derivata l'inclusione, nell'area applicativa della causa di non punibilità *de qua agitur*, di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, che anteriormente erano esclusi a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni.

Questa estensione è stata bilanciata dall'introduzione di nuove eccezioni nominative, dettagliate nel novellato terzo comma dell'art. 131-*bis* c.p., il cui numero 2) ribadisce comunque l'eccezione anteriore per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* dello stesso codice, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

3.2. Sulla violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza: la manifesta irragionevolezza della differenziazione del trattamento tra situazioni omogenee. Sulla violazione del principio rieducativo della pena.

3.2.1. È opinione del Tribunale che ricorra l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, del codice penale (nell'attuale declinazione, a seguito, da un lato, della riorganizzazione operata dal decreto legislativo n. 150/2022 e, dall'altro, degli effetti ablatori della sentenza del Giudice delle leggi n. 172/2025), per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* del codice penale, se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.



3.2.2. La Corte costituzionale è già intervenuta, a più riprese, con riguardo al disposto dell'art. 131-*bis* del codice penale.

In particolare, nella sentenza n. 30 del 2021, la Corte ha affermato che «Per giurisprudenza costante, le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore» (sentenze n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996).

Con il consequenziale corollario che «le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta» (sentenze n. 156 del 2020 e n. 207 del 2017).

3.2.3. Irragionevolezza manifesta che, ad avviso di questo Tribunale, ricorre nel caso di specie ove si ponga riferimento a plurimi *tertia comparationis*, connotati da omogeneità, nonché da maggior gravità, rispetto al reato di oltraggio a pubblico ufficiale, per i quali, a differenza di quest'ultimo, la ridetta causa di esclusione della punibilità risulta oggi applicabile.

3.2.4. In primo luogo, per effetto della riforma del 2022, è riconducibile all'alveo dell'art. 131-*bis* del codice penale il reato di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, in quanto punito dall'art. 338 del codice penale con la reclusione da uno a sette anni.

In precedenza, questo titolo di reato, in ragione del massimo edittale superiore a cinque anni di reclusione, non aveva accesso all'esimente *de qua*, accesso che ha invece conseguito con la novella, in ragione del minimo edittale non superiore a due anni e della sua omessa menzione tra le eccezioni nominative.

3.2.5. Ancora, in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 172/2025, l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto è prospettabile anche in riferimento alle fattispecie *ex* articoli 336 e 337 c.p.

3.2.6. Tali reati, al pari dell'oltraggio a pubblico ufficiale, risultano tutti ricompresi nel titolo II del capo II del libro II del codice penale tra i delitti dei privati contro la pubblica amministrazione.

In particolare, i reati di cui agli articoli 336, primo comma, e 337, primo comma, c.p., puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni, hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa.

I medesimi elementi sono propri anche della figura delittuosa di cui all'art. 338 c.p., con la specificità che la violenza o la minaccia è qui rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa, così nel minimo (un anno di reclusione), come nel massimo (sette anni di reclusione).

Per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge 3 luglio 2017, n. 105 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti), questo trattamento sanzionatorio riguarda anche l'ipotesi in cui la condotta *ex* art. 338, comma 1, codice penale sia tenuta ai danni di singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità rispetto alle fattispecie individuali di cui agli articoli 336 e 337 c.p.

La giurisprudenza di legittimità, infatti, collega la maggiore severità della pena di cui all'art. 338 del codice penale alla direzione della violenza o minaccia contro l'unità dell'organo pubblico collettivo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 febbraio-24 settembre 2018, n. 40981; poi, in senso analogo, Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 27 aprile -10 novembre 2023, n. 45506).

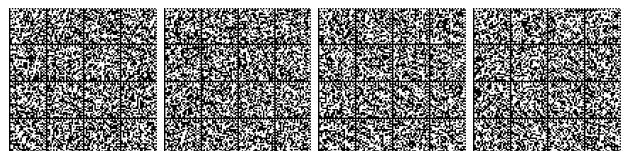
3.2.7. I delitti in esame hanno natura plurioffensiva (Corte cost. n. 30/2021).

Così come l'oltraggio a pubblico ufficiale, punito, nella fattispecie base di cui al comma 1, con la reclusione da sei mesi a tre anni.

L'art. 341-*bis* del codice penale postula, infatti, che l'offesa sia arrecata congiuntamente all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale, dalla cui lesione, qualora siano integrati tutti i presupposti richiesti per la configurazione del delitto, non può che derivare una interferenza nel regolare svolgimento della funzione pubblica esercitata dalla persona fisica offesa (Cass. n. 15367/2014(3)).

Affermazione che trova, peraltro, espresso riscontro sistematico nella previsione, quale causa di estinzione del reato, dell'integrale risarcimento del danno nei confronti sia del pubblico ufficiale offeso che dell'ente di appartenenza (art. 341-*bis*, ult. co., c.p.).

(3) Cfr., in motivazione, § 2.: «Come argomentato puntualmente dalla dottrina, con osservazioni pertinenti e condivisibili, l'ambito oggettivo della nuova incriminazione è mutato, per l'inserimento nella fattispecie di presupposti fattuali qualificanti la condotta ed indicativi del fatto che ciò che viene riprovato dall'ordinamento non è la mera lesione in sé dell'onore e della reputazione del pubblico ufficiale, quanto la conoscenza di tale violazione da parte di un contesto soggettivo allargato a più persone presenti al momento dell'azione, da compiersi in un ambito spaziale specificato come luogo pubblico o aperto al pubblico e in contestualità con il compimento dell'atto dell'ufficio ed a causa o nell'esercizio della funzione pubblica. In altri termini, il legislatore incrimina comportamenti ritenuti pregiudizievoli del bene protetto, a condizione della diffusione della percezione dell'offesa, del collegamento temporale e finalistico con l'esercizio della potestà pubblica e della possibile interferenza perturbatrice col suo espletamento».



La configurabilità del delitto *de quo* è quindi subordinata alla sussistenza di alcuni presupposti, deputati a selezionare le condotte punibili in relazione alla loro maggiore offensività, proprio calibrata sul duplice (o, secondo alcuni commentatori, complesso) bene giuridico presidiato.

In particolare, la norma richiede, *in primis*, che il fatto sia commesso in un luogo pubblico o aperto al pubblico e alla presenza di più persone, diverse dal pubblico ufficiale offeso.

Si deve ritenere che le persone presenti, tra le quali non possono computarsi quei soggetti che, pur non direttamente attinti dall'offesa, assistano nello svolgimento delle loro funzioni (Cass. n. 6604/2022), debbano, inoltre, aver effettivamente percepito le ingiurie rivolte al pubblico ufficiale (Cass. n. 3079/2024).

L'offesa arrecata in assenza di almeno altre due persone o in luogo non pubblico o aperto al pubblico riverbera, infatti, i suoi effetti in via assolutamente preponderante, se non esclusiva, sui rapporti tra offeso e offensore e compromette in misura minima o nulla gli interessi della pubblica amministrazione, che giustificano l'incriminazione autonoma del delitto di oltraggio.

Sempre in un'ottica di contenimento dell'ambito di applicazione della norma ai soli fatti che siano anche lesivi del regolare funzionamento della pubblica amministrazione, il legislatore ha inoltre richiesto, per la configurabilità del delitto, che l'offesa sia arrecata nei confronti di un pubblico ufficiale mentre compie un atto del suo ufficio.

Infine, l'ultimo requisito postulato dalla norma incriminatrice è il nesso tra il comportamento offensivo e l'esercizio delle funzioni del pubblico ufficiale.

Come già per il delitto di cui all'art. 341 c.p., l'offesa deve, infatti, essere alternativamente arrecata a causa o nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Nel primo caso, è richiesto un rapporto di causalità psicologica, nel senso che l'offensore deve essere animato nella sua condotta da una ragione che abbia fondamento nelle funzioni esercitate dal pubblico ufficiale; nel secondo caso, invece, la norma implica una relazione di contestualità nel senso che, nel momento in cui è arrecata l'offesa, il pubblico ufficiale deve svolgere un'attività inerente ai suoi doveri di ufficio.

In analogia a quanto sancito in materia di delitti contro l'onore, la valenza offensiva della condotta deve essere poi valutata nel suo significato oggettivo, con riferimento al «senso che l'espressione utilizzata ha nell'ambiente in cui il fatto si svolge, secondo l'opinione della generalità degli uomini».

Non rileva, pertanto, né la particolare suscettibilità del pubblico ufficiale, né la sua eventuale insensibilità alle offese ricevute.

3.2.8. Di qui, all'interno del capo II del titolo II del libro II, il codice delinea un *climax* ascendente di gravità di condotte volte a perturbare (o financo impedire) l'attività dei pubblici ufficiali, che ha, alla base, il reato di oltraggio e, al vertice, quello di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi componenti, passando, quali termini intermedi, per la violenza o minaccia e la resistenza a un pubblico ufficiale.

Con ciò si vuole intendere che l'aggressione agli analoghi beni giuridici presidiati dagli articoli 341-*bis*, 336, 337 e 338 del codice penale viene tratteggiata con modalità man mano connotate da maggior disvalore di condotta, posto che dall'offesa verbale si giunge fino alla minaccia e alla violenza *lato sensu* intesa, all'identico scopo di interferire, osteggiandola, con l'attività dell'autorità.

Assunto quest'ultimo che emerge plasticamente dal mero raffronto testuale in special modo tra le disposizioni di cui agli articoli 341-*bis* e 337 c.p., dal momento che, in entrambe, campeggia l'inciso «mentre compie un atto d'ufficio».

Riferimento che si ritrova anche nell'art. 336 c.p., atteso che il *tèlos* dell'agente è costituito proprio dal costringere il pubblico ufficiale a compiere un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto dell'ufficio e, infine, nell'art. 338 c.p., posto che, ancora una volta, la finalità del soggetto attivo si identifica con lo scopo di impedire o turbare l'attività dell'organo collegiale o del singolo componente, comunque espressione del «tutto».

Sempre con gravità crescente, come inferibile dal confronto tra i massimi edittali:

l'art. 341-*bis* c.p., punito nel massimo con la reclusione pari a tre anni, postula che l'attività oppositiva nei confronti del pubblico ufficiale, intento a compiere un atto del suo ufficio, sia veicolata con offese verbali;

gli articoli 336 e 337 c.p., sanzionati nel massimo con la reclusione pari a cinque anni, implicano invece come la condotta trasmodi in agiti minatori e/o violenti, con una più profonda incisione dei beni giuridici presidiati;

l'art. 338 c.p., a parità di condotte rispetto a quelle caratterizzanti i reati *ex* articoli 336 e 337 c.p., si connota, infine, poiché ad essere perturbata è l'attività di un collegio o di un singolo componente, non *uti singulis*, ma quale parte dell'organo.

Evidente la progressione e la presupposta omogeneità tra le fattispecie *de quibus*.

3.2.9. Del resto, gli articoli 336, 337 e 341-*bis* del codice penale sono sempre stati trattati dal legislatore nei medesimi termini: in particolare, dapprima inseriti, in via cumulativa, quali eccezioni nominative dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 53 del 2019, come convertito, con l'identico riferimento all'ipotesi in cui tali reati fossero commessi nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni, sono stati poi confermati,



nella stessa veste, nel numero 2) del terzo comma dell'art. 131-*bis* c.p., come novellato dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

Dato di tecnica normativa, quello di elencare più fattispecie nel medesimo numero di un comma di un articolo del codice penale, che, lungi dall'essere anodino, restituisce invece una loro sovrapponibilità, quantomeno tendenziale.

3.2.10. Ne consegue che, a fronte dell'argomentata omogeneità, pare irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia applicabile ai tre reati più gravi *ex* articoli 336, 337 e 338 del codice penale e viceversa esclusa per quello *levior* di oltraggio a pubblico ufficiale, quando dovrebbe applicarsi *a fortiori* proprio a quest'ultimo delitto (Corte cost. n. 90/2025).

Invero, il legislatore stesso, attraverso la ricordata diversificazione degli estremi edituali (in particolare, nel massimo; Cassazione n. 13573/2012), ha definito nei predetti termini comparativi la relazione tra le fattispecie incriminatrici considerate, e non può quindi, senza cadere in una manifesta incongruenza, disconoscerla agli effetti della particolare tenuità del fatto.

3.2.11. A ciò si aggiunge che la possibilità di estinzione del reato, a seguito dell'integrale riparazione del danno intervenuta prima del giudizio, mediante il risarcimento sia nei confronti della persona offesa, che dell'ente di appartenenza, è prevista esclusivamente per il delitto di oltraggio (art. 341-*bis*, u.c., c.p.).

Scelta del legislatore che certifica il più tenue disvalore di condotta implicato dal reato di cui all'art. 341-*bis* del codice penale rispetto a quelli *ex* articoli 336, 337 e 338 c.p., per cui tale facoltà non è contemplata.

La *ratio* non può che riposare sulla minor gravità dell'incisione dei beni giuridici protetti, poiché, nel caso di oltraggio, veicolata tramite ingiurie, con conseguente ammissibilità di una sua «monetizzazione».

Al contrario, ove si trasmodi in minaccia e/o violenza, l'ordinamento non può - condivisibilmente - abdicare alla propria pretesa punitiva, a fronte del versamento, da parte dell'agente, di un *tantundem* monetario.

Palese l'irragionevolezza del sistema così congegnato.

Ai fini dell'estinzione del reato mediante riparazione del danno, infatti, l'offesa sottesa agli agiti oltraggiosi del decoro dei pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni viene ritenuta suscettibile di «compensazione» attraverso il risarcimento, sulla base di un implicito - ma chiaramente abducibile - giudizio di minor disvalore in rapporto all'incisione dei medesimi beni giuridici compiuta con violenza e/o minaccia, *modus agendi* che connota le fattispecie incriminatrici *ex* articoli 336, 337 e 338 del codice penale.

Viceversa, e senza alcun appiglio logico (*recte*: di ragionevolezza), quando si tratta di scrutinare la riconducibilità al *tatbestand* dell'art. 131-*bis* del codice penale delle condotte di oltraggio a pubblico ufficiale, per disposto normativo, «l'offesa non può [...] essere ritenuta di particolare tenuità», pure a fronte della riconosciuta possibilità di spiccare tale identico giudizio valutativo con riguardo alle ridette ipotesi delittuose più gravi, per cui, *in parte qua* coerentemente, non è prevista l'estinzione *ante iudicium* tramite la riparazione del danno.

3.2.12. Tale rilevata distonia del reticolo normativo di riferimento va, infine, a scapito del reo, anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti, con conseguente patente violazione pure dell'art. 27, comma 3, della *Grundnorm* (Corte cost. n. 172/2025).

Una pena irrogata per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale non potrebbe, infatti, essere percepita come «giusta» da un condannato, ancor più se incapiente e pertanto oggettivamente impossibilitato ad accedere alla causa estintiva *ex* art. 341-*bis*, u.c., c.p., in ipotesi di astratta applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale alla fattispecie concreta, impedita, *per tabulas* e aprioristicamente, dall'attuale disposto del comma 3, n. 2, della disposizione *de qua*, considerato, in guisa comparativa, che altri soggetti potrebbero «beneficiare» dell'assoluzione per particolare tenuità del fatto, con riferimento ai delitti di cui agli articoli 336, 337 e 338 c.p., pur avendo necessariamente posto in essere congegni connotati da maggior disvalore (minacciare c/o usare violenza rappresentano, con ogni evidenza, agiti più riprovevoli rispetto al «mero» oltraggiare).

4. Sulla impossibilità di procedere ad una «interpretazione costituzionalmente orientata».

È opinione del Tribunale come le violazioni dei canoni costituzionali sopra tratteggiate non si prestino ad essere neutralizzate da un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 2, c.p., atteso il chiaro tenore testuale della disposizione.

5. Sulla pronunzia richiesta alla Corte costituzionale.

Alla luce delle argomentazioni sopra compendiate, si ritiene necessario investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, n. 2, c.p., allo stato vigente, nella parte in cui prevede che «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: [...] per il delitto previsto dall'art. 341-*bis*, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni», in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.



P. Q. M.

Il Tribunale di Ancona visti gli articoli 134 della Costituzione, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata - in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, n. 2 c.p., allo stato vigente, nella parte in cui prevede che «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede [...] per il delitto previsto dall'art. 341-bis, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni».

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, in uno con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito indicate.

Ordina che la Cancelleria del dibattimento penale del Tribunale ordinario di Ancona, Sezione unica penale, proceda:

alla notificazione e/o comunicazione della presente ordinanza:

alla Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana;

alla Presidenza del Senato della Repubblica italiana;

alla Presidenza della Camera dei deputati della Repubblica italiana.

Dà atto anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in pubblica udienza e che, pertanto, deve considerarsi notificata a coloro che erano presenti o che dovevano intendersi rappresentati dal difensore ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale.

Manda la Cancelleria per quanto di competenza.

Ancona, 22 gennaio 2026

Il Giudice: DI BATTISTA

26C00048

N. 39

Ordinanza del 12 febbraio 2026 del Tribunale di Livorno nel procedimento civile promosso da I.S. contro M.L.

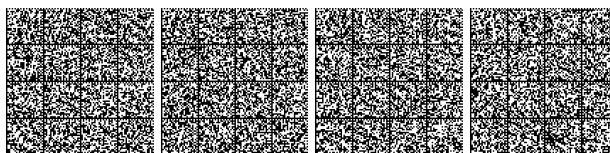
- Lavoro – Licenziamento individuale – Licenziamento per giusta causa – Tutela indennitaria del lavoratore (assunto anteriormente al 7 marzo 2015) nei casi di licenziamento illegittimo intimato da un datore di lavoro sottosoglia (che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970) – Previsione del versamento di un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, invece della previsione di un limite massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.**
- Legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), art. 8.

TRIBUNALE DI LIVORNO

SEZIONE LAVORO

Il giudice designato dott.ssa Maffei Sara, nella causa iscritta al n. 37/2025 R.G. Aff. Cont. Lavoro tra I. S. rappresentata e difesa dall'avv. Veronica Luperini e dall'avv. Paolo Mascitelli, e M. L., rappresentato e difeso dall'avv. Cesare Micheletti;

a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 13.1.2026, letti gli atti di causa e preso atto delle istanze delle parti;



Ritenuto in fatto

Con ricorso depositato il 17.1.2025 la ricorrente ha esposto di essere stata dipendente, a far data dall' _____, della dott.ssa F. S., titolare dello studio dentistico S., in forza di contratto a tempo indeterminato, *part-time*, con mansione di assistente sanitario e inquadramento al livello 3 del CCNL Studi Professionali. Parte attrice deduceva che nel rapporto di lavoro in parola subentrava, in qualità di datore di lavoro cessionario e senza soluzione di continuità, dall' _____, l'odierno convenuto M. L., titolare dello studio dentistico L., sito nei medesimi locali dello studio S. in _____. La ricorrente chiariva che, dal giugno 2022 sino al momento del licenziamento (intervvenuto il _____), il suo orario di lavoro era oggetto di plurime variazioni, sempre in aumento, passando dalle 16 ore settimanali iniziali, a 20 ore, poi divenute 26,50 ed infine portate a 33 ore settimanali. Esponeva la S. che le sue mansioni prevedevano assistenza tecnico operativa quale: allestimento degli spazi e della strumentazione per il trattamento odontoiatrico, assistenza all'odontoiatra, organizzazione del calendario degli appuntamenti dei pazienti, accoglienza dei pazienti, sterilizzazione manuale degli strumenti di lavoro con buste sterili contrassegnate da quattro numeri identificativi. Allegava, poi, la ricorrente che, avuto riguardo al processo di sterilizzazione, il numero identificativo degli operatori sull'etichettatrice era stato assegnato dal L. in ordine decrescente secondo l'anno di nascita delle dipendenti, dalla più anziana alla più giovane; così il n. 1 era stato assegnato alla lavoratrice C. G., il n. 2 alla ricorrente ed il n. 3 alla lavoratrice J. G. A.. Deduceva, quindi, l'odierna attrice che, in data 1.3.2023, veniva assunta presso lo studio anche la moglie del L. la quale, pur formalmente addetta a mansioni di segreteria e di gestione dello studio, dopo un periodo di affiancamento al L. e alla ricorrente, anche se sprovvista di abilitazione, dall'aprile 2024, e soprattutto in seguito alle dimissioni delle signore C. G. e G. A. J. svolgeva le mansioni di assistente alla poltrona, occupandosi anche della sterilizzazione degli strumenti di lavoro durante i giorni di riposo e/o di assenza della ricorrente, ovvero durante i *weekend* in caso di urgenze, utilizzando proprio il medesimo numero identificativo della S., il n. 2. Esponeva, poi, l'attrice che, a far data da _____ e sino a _____, essa ricorrente era destinataria, senza mai esserlo stata negli oltre venti anni di lavoro precedenti, di tre contestazioni disciplinari seguite da un'archiviazione e due sanzioni disciplinari (pretestuose nella ricostruzione attorea e, comunque, contestate dalla S.). Lamentava infine l'attrice che, con lettera del _____, ricevuta il _____, il L. le inviava, senza preventiva contestazione, la lettera di licenziamento disciplinare con la quale lo stesso le contestava la mancata sterilizzazione di una fresa per lisciare e l'inserimento in una busta non integra di una spatola per mescolare, allegando una foto, e comunicando così alla ricorrente l'irrogazione della sanzione del licenziamento per giusta causa. In particolare, in seno alla lettera di licenziamento si legge «OGGETTO: Licenziamento disciplinare. Gentile Signora S., Con la presente faccio riferimento alle lettere di data: _____, consegnata in data _____, con la quale le ho contestato di aver programmato, nel mese di _____, soltanto il richiamo di 78 pazienti sui 278 presenti in elenco; _____, consegnata in data _____, con la quale le ho contestato che sia il giorno che il giorno _____ a due pazienti non è stato loro ricordato il rispettivo appuntamento; _____, ricevuta in data _____ con la quale le ho contestato di non aver provveduto al necessario procedimento di sterilizzazione di diversi strumenti oltrepassanti il termine di sicurezza imposto sulle relative confezioni. Esse comunicazioni si intendono quivi richiamate ad ogni fine ed effetto. Eppure, nonostante le sia stata irrogata in data _____ la sanzione del biasimo scritto per recidiva a seguito della terza lettera di contestazione, mi avvedevo nei giorni seguenti di ulteriori due strumenti di lavoro, una fresa per lisciare e una spatola per mescolare, la prima delle quali era stata riposta senza che si fosse proceduto alla sterilizzazione, e la seconda inserita in una busta non più integra e quindi a contatto con l'aria, entrambe quindi in condizioni di assoluto rischio per i pazienti ed oggetto, se non me ne fossi avveduto, di seria responsabilità civile e professionale in capo allo scrivente. Questa ulteriore mancanza non può essere ancora tollerata. Valutata la gravità della sua condotta che ha irrimediabilmente leso il vincolo fiduciario su cui si basa il rapporto di lavoro intercorrente, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 300/1970, le comunico l'irrogazione della sanzione del licenziamento ai sensi dell'art. 2119 codice civile. Pertanto, le comunico il recesso dal rapporto di lavoro con Ella instaurato in data _____ con effetto immediato e senza preavviso. Ai sensi dell'art. 1, comma 41 della legge n. 92/2012, il licenziamento decorre dall'avvio del procedimento disciplinare». La ricorrente evidenziava che, alla lettera di licenziamento, era allegata la foto della fresa non sterilizzata e della spatola inserita nella busta non integra, riportanti date di scadenza rispettivamente pari al 27.12.2024, 19.9.2024 e 23.11.2024, cioè successive alla lettera di licenziamento e non "scadute" al momento dell'intimazione dello stesso. Parte attrice, dunque, il 23.7.2024, impugnava in via stragiudiziale l'atto espulsivo evidenziando che la lettera di licenziamento non era stata preceduta da una lettera di contestazione, in aperta violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970; la ricorrente evidenziava altresì l'inesistenza del fatto richiamato nella lettera di licenziamento per essere le date riportate sulle buste non scadute e per non essere di sua esclusiva competenza il processo di sterilizzazione, dando atto anche dell'illogicità del richiamo, nel provvedimento espulsivo, a precedenti contestazioni disciplinari atteso che le tre contestazioni si erano concluse con lettera di richiamo, archiviazione e biasimo scritto. Parte ricorrente, dunque, deduceva che l'intimazione del licenziamento era



giunta in maniera inaspettata atteso che la stessa, proprio alla luce dell'ottimo profilo professionale - avendo svolto con cura e costanza il proprio lavoro - , non aveva mai ricevuto contestazioni disciplinari in oltre venti anni di lavoro in contrapposizione con l'*escalation* che aveva caratterizzato gli ultimi mesi. La S. ha quindi convenuto in giudizio il L. al fine di sentir accertare l'illegittimità del licenziamento intimatole per insussistenza del fatto materiale contestato con conseguente nullità, illecità ed illegittimità dello stesso chiedendo che il Giudice condannasse la resistente alla riassunzione e al pagamento di un'indennità non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità. In particolare, la ricorrente ha adito questo Tribunale affinché fossero accolte le seguenti conclusioni « a) in via principale, accertare e dichiarare l'inefficacia e/o la nullità e/o illecità e/o l'illegittimità del licenziamento intimato alla ricorrente con lettera del _____ ricevuto dalla stessa in data _____ con ogni conseguenza di legge, per i motivi tutti esposti nel presente ricorso e per l'effetto b) condannare il dott. M. L. nato a _____ IL _____ e residente in _____ con studio in _____ , a riassumere la ricorrente ed al pagamento di un'indennità risarcitoria nella misura non inferiore a 6 mensilità e non superiore a 36 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto ovvero alla diversa somma maggiore o minore ritenuta di giustizia tenuto conto dei fatti e dell'anzianità di servizio, oltreché della dovuta perequazione rispetto alla misura dell'indennità di cui al decreto legislativo n. 23/2015 art. 3 nonché al pagamento dell'indennità sostitutiva di preavviso nella misura di 3.236,00 euro così come calcolata al punto D del diritto o alla diversa somma maggiore o minore ritenuta di giustizia oltre interessi e rivalutazione

Il L. costituitosi tempestivamente in giudizio nonostante le problematiche dovute al PCT (sulle quali insiste parte ricorrente), ha resistito alle domande attoree chiedendone il rigetto e sottolineando in particolare, per quanto qui interessa, da un lato la bontà del licenziamento e, dall'altro, che l'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2015 costituisce una disposizione applicabile unicamente nei confronti dei lavoratori assunti in data successiva al 7 marzo 2015 e non può, dunque, trovare spazio nel caso di specie di talché, nel denegato caso in cui il Giudice ritenesse il licenziamento illegittimo, la conseguenza sarebbe l'applicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 8, legge n. 604/1966, con corrispondenza in favore della ricorrente del risarcimento del danno nell'importo minimo ivi indicato, pari a due mensilità e mezza dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Tanto premesso, alla luce delle prospettazioni delle parti, nella fattispecie oggetto di causa è dunque incontestato: che la ricorrente è stata assunta dalla società convenuta con contratto a tempo indeterminato, subordinato, a far data dall' _____ ed è stata licenziata per giusta causa il _____ , senza aver ricevuto la lettera di contestazione prima dell'irrogazione della sanzione espulsiva e senza mai essere stata oggetto, negli oltre venti anni di lavoro precedente, di alcun provvedimento disciplinare scritto ad esclusione del *climax* aperto con i tre procedimenti in successione del conclusi rispettivamente con lettera di richiamo, con archiviazione e con biasimo scritto.

È parimenti pacifico che la retribuzione mensile pattuita fosse da ultimo pari ad euro 1.442,40.

Ancora, non è contestato il requisito dimensionale del sottosoglia, costituendo un fatto pacifico ed emergente dai documenti in atti versati, l'assenza del requisito occupazionale/dimensionale per essere lo studio L. uno studio dentistico con meno di quindici dipendenti.

Il Tribunale, istruita la causa mediante escussione testimoniale, rinviava pertanto all'udienza di discussione del 10 dicembre 2025 e sollevava il contraddittorio delle parti in relazione alla sentenza n. 118/2025 della Corte costituzionale e alle sue applicazioni al caso di specie.

A detta udienza i procuratori chiedevano termine per note in punto e, concesso detto termine, il Tribunale, in esito alla udienza del 13.1.2026 si riservava la decisione sulla questione di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata.

Ritenuto in diritto

1) Sulla rilevanza della questione

In ordine alla rilevanza si osserva che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, legge n. 604/1966 nella parte in cui prevede, per il datore di lavoro con meno di quindici dipendenti, «Quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, in mancanza, a risarcire il danno versandogli un'indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti.».



Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la ricorrente ha infatti, come detto, domandato in via principale dichiararsi «l'inefficacia e/o la nullità e/o illecità e/o l'illegittimità del licenziamento intimato alla ricorrente con lettera del _____ ricevuto dalla stessa in data _____ con ogni conseguenza di legge, per i motivi tutti esposti nel presente ricorso e per l'effetto *b)* condannare il dott. M. L., nato a _____ IL _____ e residente in _____ con studio in _____ a riassumere la ricorrente ed al pagamento di un'indennità risarcitoria nella misura non inferiore a 6 mensilità e non superiore a 36 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (...)» evidenziando, tra l'altro, la violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970 avuto riguardo al licenziamento intimato il _____.

Ora, è pacifica, poiché emergente dagli atti di causa e confermata da entrambe le parti, l'esistenza del rapporto di lavoro tra l'odierna ricorrente e il L.; ancora, non sono in contestazione l'orario di lavoro e la retribuzione pattuita, ovvero il fatto che la risoluzione del rapporto di lavoro è avvenuta ad iniziativa dello studio dentistico odierno convenuto per giusta causa.

Può dunque affermarsi che tra la ricorrente ed il resistente è intercorso un rapporto di lavoro di tipo subordinato, a tempo indeterminato, sino al _____ mentre entrambe le parti concordano, anche con le note da ultimo depositate, che la data di assunzione della lavoratrice risale al _____.

Parte attrice con le proprie conclusioni (*Supra*) ha chiesto, tra l'altro, dichiararsi la nullità dell'atto espulsivo.

Tuttavia, il licenziamento per cui è causa, pur attinto da illegittimità sotto diversi profili, anche gravi (*Infra*), non è nullo.

In punto deve richiamarsi il principio sancito dalla Suprema Corte, proprio con riferimento ai lavoratori assunti prima del 7.3.2015, per cui, anche a fronte del radicale difetto di contestazione, con conseguente inesistenza della procedura disciplinare, la tutela applicabile è rappresentata dall'art. 18, comma 4, legge n. 300/1970 (*cf.* Cass., Sez. Lav., 28927/2024) e dunque la fattispecie non porterebbe a configurare un'ipotesi di nullità.

Il licenziamento intimato alla ricorrente per giusta causa, tuttavia, è come detto viziato sotto plurimi aspetti, anche gravi: per il mancato assolvimento da parte dello studio dentistico dell'onere di provarne il fondamento/ per insussistenza del fatto, poiché la lettera di licenziamento non è stata preceduta da una lettera di contestazione.

La ricorrente, con le proprie conclusioni (*Supra*), ha chiesto in tesi la riassunzione e la condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità.

La tutela richiamata con le conclusioni del ricorso, tuttavia, risulta erroneamente invocata, attesa la prova, nella fattispecie in esame, dell'esistenza del requisito dimensionale del sottosoglia, in uno con il fatto pacifico dell'assunzione a far data dal _____.

Tanto premesso, ed attesa l'impossibilità di applicare l'art. 3, decreto legislativo n. 23/2015, il Tribunale è allora tenuto ad applicare la tutela che la legge prevede a fronte del vizio in concreto riscontrato, come chiarito a più riprese dalla Corte di cassazione (*cf.*, ad es., il principio espresso dalla Cassazione, Sez. Lav. 8053/2022 allorché ha evidenziato «Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 92 del 2012, il giudice che accerta l'inefficacia o l'illegittimità del licenziamento deve ordinare la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, anche in mancanza di una esplicita domanda in tal senso del lavoratore licenziato, atteso che la reintegrazione - salvo il caso di espressa rinuncia ad essa - è compresa, come effetto tipico della tutela reale prevista dalla norma suddetta, nella domanda avente ad oggetto la declaratoria di illegittimità od inefficacia del recesso del datore di lavoro.»; v. anche Cassazione, Sez. Lav., 12944/2012 laddove ha chiarito «Anche nel processo del lavoro, l'interpretazione della domanda rientra nella valutazione del giudice di merito e non è censurabile in sede di legittimità ove motivata in modo sufficiente e non contraddittorio. (Nella specie, il lavoratore aveva impugnato il licenziamento chiedendo la condanna al risarcimento del danno da licenziamento illegittimo, senza precisare se era richiesta anche la reintegrazione o l'indennità sostitutiva della reintegra; la S.C., in applicazione del principio su esposto, ha confermato la sentenza della corte d'appello che, valutando la reale portata della domanda, aveva valorizzato l'effetto tipico dell'impugnazione del licenziamento in regime di tutela reale che è la reintegrazione nel posto di lavoro).»).

Nel confrontarsi *ex officio* con l'operazione di inquadramento normativo ai fini della liquidazione non può allora mancare di osservarsi che, nel caso di specie, si è dinanzi a plurimi vizi connotati in termini gravi: sia quello procedimentale dell'omessa contestazione con violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970 (atteso che come rilevato, *Supra*, nel regime di cui all'art. 18, legge n. 300/1970 tale vizio comporta la tutela reale), sia il mancato assolvimento da parte della società resistente dell'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, l'insussistenza del fatto, dovendosi anche tenere conto delle condizioni soggettive della parte (proprio a norma della legge n. 604/66).

Tale complesso quadro impone al Tribunale, stante la necessità di intervenire con una sanzione dissuasiva, deterrente ed adeguata, di muoversi verso un importo elevato (comunque senz'altro superiore al limitatissimo tetto massimo rappresentato dalle sei mensilità), ciò che dà rilevanza alla odierna questione.



Peraltro, non può mancare di osservarsi che in ricorso la ricorrente ha, come detto, (erroneamente) invocato, oltre alla riassunzione, la tutela risarcitoria compresa tra una forbice di sei e trentasei mensilità, aspetto che ulteriormente depone per il fatto che la parte ha inteso chiedere una sanzione alta, importante, non di certo riconducibile al punto massimo rappresentato dalle sei mensilità normativamente previste; sei mensilità che la parte stessa ravvisa, con il proprio atto, come ipotesi minima di tutela.

Orbene, alla luce della gravità dei vizi che attingono il licenziamento intimato alla S. e tenuto conto della necessità di individuare la tutela applicabile al fine di operare la liquidazione, nell'impossibilità fare applicazione della richiesta invocata in ricorso, il Tribunale, in ossequio ai criteri di legge, si trova dinanzi ad una misura di limitazione della responsabilità risarcitoria insufficiente a garantire da un lato un risarcimento adeguato e dall'altro la portata dissuasiva dello stesso atteso che, per la sola ragione costituita dal numero degli occupati del convenuto (inferiore a quindici), in uno con la data di assunzione (anteriore al 7.3.2015), il limite massimo della tutela indennitaria applicabile è rappresentato da sei mensilità, rendendosi necessaria l'applicazione di ufficio dell'art. 8, legge n. 604/1966.

In effetti, anche solo a voler prendere, a titolo esemplificativo, il vizio legato al fatto che lo studio dentistico non ha specificamente contestato (con le conseguenze di cui all'art. 115 c.p.c.) di non aver proceduto alla contestazione disciplinare prima di procedere al licenziamento per giusta causa, ma anche tenuto conto che sulla base dell'istruttoria orale sfogata lo stesso non ha assolto all'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, emerge evidente l'opportunità di calare la fattispecie concreta nella disposizione da ultimo invocata, risultando «accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa» irrogato alla S..

Il requisito dimensionale del sottosoglia da un lato e la data di assunzione dall'altro comportano, quindi, la necessità di applicare l'art. 8, legge n. 604/1966.

Orbene, alla luce di tale quadro, il licenziamento per cui è causa dovrà essere dichiarato illegittimo e sanzionato secondo detta disposizione, a conferma della rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale.

In effetti, in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale che dichiari l'illegittimità dell'art. 8, legge n. 604/1966 allorché prevede che per il datore di lavoro con meno di quindici dipendenti l'ammontare delle indennità deve essere circoscritto in una forbice tra 2,5 e 6 mensilità, nella operazione di liquidazione/quantificazione che il Giudice è chiamato d'ufficio a svolgere, anche laddove sia invocata in ricorso una norma non applicabile, risulterebbe in concreto impossibile addivenire ad una decisione e pronunciare sentenza se non a patto di liquidare un'indennità in contrasto con la Costituzione, poiché del tutto sprovvista del necessario carattere compensativo e dissuasivo, proprio facendo riferimento in concreto «all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti».

Ad avviso del Tribunale non è possibile dar luogo ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, pure sollecitata dalla parte ricorrente con le note conclusionali depositate, per una ragione insuperabile.

Non può infatti mancare di osservarsi che l'art. 8, legge n. 604/1966 è estremamente chiaro nella sua portata letterale (v. *Supra*) prevedendo, in maniera inequivocabile, che nel caso di specie l'indennità sia compresa «fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità», di talché la stessa non può superare in alcun caso il limite delle sei mensilità.

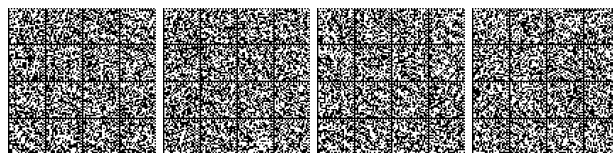
La chiara lettera della norma, in uno con il senso univoco della disposizione, dunque, non consente di addivenire ad una possibile interpretazione adeguatrice che non pare, a ben vedere, neppure ravvisabile in astratto (cfr. Corte costituzionale, ordinanza n. 97/2017).

2) Sulla non manifesta infondatezza della questione

Rispetto alla non manifesta infondatezza della questione si osserva quanto segue.

Le peculiarità proprie della fattispecie in esame in uno con il contenuto della pronuncia n. 118/2025 della Corte costituzionale, assieme alle precedenti pronunce rese dalla stessa Consulta in materia, inducono questo Giudice a ritenere la presente questione non manifestamente infondata.

La norma oggetto dell'odierna ordinanza di rimessione è l'art. 8, legge n. 604/1966, disposizione per cui «Quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, in mancanza, a risarcire il danno versandogli un'indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».



La norma si censura essenzialmente laddove, prevedendo una forbice ridotta (da 2,5 a 6 mensilità) fissa un limite massimo e comunque insuperabile («sei mensilità»), atteso che il *vulnus* costituzionale emerge tenuto conto che la prevista limitazione di responsabilità del risarcimento da parte del datore di lavoro muove unicamente dagli elementi, esterni al rapporto di lavoro, del requisito dimensionale dato dal numero degli occupati in uno con quello della data di assunzione (antecedente al 7 marzo 2015), senza consentire una tutela davvero adeguata e dissuasiva anche a fronte di vizi dell'atto espulsivo pure connotati in termini assai gravi.

Ritiene il giudicante che la disposizione ordinaria rappresentata dall'art. 8 legge n. 604/1966 si ponga in contrasto con più parametri costituzionali.

Si tratta in particolare: dell'art. 3, comma 1 e 2 Cost., dell'art. 4, comma 1 Cost., dell'art. 35, comma 1 Cost., dell'art. 41, comma 2 Cost. e dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea.

Il dubbio di legittimità costituzionale muove, quindi, analogamente alla vicenda che ha originato la sentenza della Consulta n. 118/2025 in due direzioni atteso che la disposizione censurata, prevedendo un limite massimo alla responsabilità risarcitoria del datore di lavoro c.d. sottosoglia a fronte dei lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, finisce per individuare una forbice estremamente ridotta (da 2,5 a 6 mensilità) che non consente al Giudice di operare una liquidazione rispettosa del principio di uguaglianza, di ragionevolezza e di adeguatezza e, dall'altro, fa dipendere questa limitazione in punto di *quantum* da un elemento, l'assunzione antecedente al 7 marzo 2015, che nell'attuale contesto appare irragionevole e ingiustificatamente punitiva, peraltro per i lavoratori precedentemente assunti rispetto ai neo assunti (omettendo, dunque, di valorizzare l'elemento della «anzianità di servizio del prestatore di lavoro», richiamato proprio dall'art. 8, legge n. 604/1966).

2.1) Sulla esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità

La censura dalla quale occorre prendere le mosse attiene, anzitutto, al fatto che la forbice prevista dall'art. 8, legge n. 604/66, in uno con la previsione di un tetto massimo francamente limitato («sei mensilità») contrastano con l'art. 3, comma 1 e 2 della Costituzione - in maniera non dissimile da quanto la Consulta ha ritenuto con riferimento all'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 - , posto che tale disciplina finisce da un lato per trattare in modo ingiustificatamente e fortemente differenziato, sotto il profilo delle tutele, situazioni identiche o almeno omogenee quanto al vizio del licenziamento e, dall'altro, per converso, per trattare nello stesso modo vizi dell'atto espulsivo estremamente diversi tra loro.

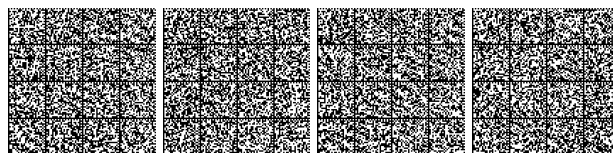
In effetti, l'art. 3 della Costituzione, enunciando il principio di uguaglianza formale e sostanziale, configura la necessità di trattare nello stesso modo situazioni identiche e di diversificare, invece, il trattamento previsto dinanzi a ipotesi diverse, sempre attenendosi al criterio della ragionevolezza.

La disparità di trattamento e la violazione del parametro costituzionale, dunque, si configura, avuto riguardo all'art. 8, legge n. 604/66, sia a fronte del medesimo vizio grave (si pensi all'ipotesi della insussistenza del fatto) se si raffrontano le conseguenze normative in punto di tutela applicabile per i lavoratori dipendenti di una impresa di grandi dimensioni rispetto a quelle per i dipendenti di una c.d. impresa sottosoglia, sia confrontando due ipotesi di vizi dell'atto espulsivo molto diversi quanto a gravità (a titolo esemplificativo violazione del requisito di motivazione e insussistenza del fatto) dinanzi ai licenziamenti intimati a due lavoratori entrambi dipendenti di un'impresa con meno di quindici dipendenti.

Orbene, sotto il primo profilo, se nell'ipotesi del datore di lavoro che raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, legge n. 300/1970 esiste, a seconda della gravità del vizio che investe l'atto espulsivo, da un lato la possibilità della tutela reintegratoria che si affianca a quella indennitaria e, dall'altro, quella della sola tutela monetaria che può essere quantificata sino alla importante misura di ventiquattro mensilità, laddove invece il datore di lavoro abbia meno di quindici dipendenti a pari gravità di vizio del licenziamento è esclusa in ogni caso la possibilità della tutela reale, mentre la tutela indennitaria è comunque costretta in una forbice ridottissima, da due mensilità e mezza a sei.

Vi è, dunque, una notevole ed ingiustificata diversità di trattamento sostanziale tra i lavoratori dipendenti di imprese c.d. sottosoglia e lavoratori al servizio di un'impresa che ha più di quindici occupati atteso che, anche dinanzi ad un vizio gravissimo, la cornice edittale prevista per i primi dall'art. 8, legge n. 604/1966 non consente al Giudice di distinguere la tutela in funzione del vizio, anche importante, che inficia l'atto espulsivo, diversamente da quanto avviene per la seconda categoria di lavoratori.

In altri termini, se nelle imprese maggiori, a seconda della tipologia e della gravità del vizio, è prevista una tutela diversa e gradata che consente al Giudice un intervento parametrato sulla fattispecie concreta, nel caso del lavoratore dipendente della c.d. impresa sottosoglia i vizi più gravi sono trattati come i meno gravi e viceversa, in aperta violazione non solo dell'art. 3, comma 1 della Costituzione, ma anche dell'art. 41, comma 2 della Costituzione, difettando il necessario equilibrato bilanciamento tra valori in gioco, atteso che l'assenza di un indennizzo adeguato a fronte di licenziamenti sostanzialmente illegittimi danneggia la libertà e la dignità umana anche nella piccola impresa e non solo nelle ipotesi di datore di grandi dimensioni.



La violazione dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 41, comma 2 della Costituzione, però, si ha anche allorquando si raffrontano ipotesi di licenziamento irrogato a due lavoratori, entrambi dipendenti di una piccola impresa, in caso di vizi dell'atto espulsivo fortemente diversi tra loro anche in punto di gravità.

In siffatta ipotesi, a prescindere dalla tipologia di vizio che attinge l'atto espulsivo, la tutela del Giudice sarà comunque, sempre, relegata ad una cornice editale limitatissima (da un minimo di 2,5 mensilità a 6 mensilità) senza possibilità di reale personalizzazione in relazione alle circostanze del caso di specie e con la conseguenza che violazioni produttive di danni diseguali sono sanzionate in modo tanto simile da risultare essenzialmente uguale.

Detto diversamente, la norma censurata, prevedendo la forbice richiamata e, comunque, il tetto massimo delle sei mensilità, finisce per disegnare una tutela standardizzata e tanto ridotta da risultare incapace di confrontarsi con ipotesi connotate, quanto al vizio che attiene all'atto espulsivo, anche in termini estremamente diversi, ciò che porta ad una violazione del principio di uguaglianza laddove conduce, in concreto, a trattare in modo uguale (o estremamente simile) situazioni concrete profondamente diverse.

Gli effetti patologici della normativa risultante dall'art. 8 legge n. 604/1966 emergono in maniera dirompente nel caso di specie atteso che il licenziamento intimato alla lavoratrice dallo studio dentistico resistente appare viziato sotto molteplici profili, in maniera anche grave.

Anzitutto rispetto al dato che il datore di lavoro, anche in esito all'istruttoria orale sfogata, non ha assolto l'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, sotto il profilo della insussistenza del fatto, e dal punto di vista procedurale non essendo stato preceduto da una lettera di contestazione.

Dunque, la disparità di trattamento si realizza non solo nei confronti di lavoratori di maggiori dimensioni per i quali vi sarebbero possibilità di tutela gradata in funzione della gravità del vizio e di una tutela reale affiancata a quella indennitaria con quantificazione importante, ma anche nei confronti di altri lavoratori dipendenti di imprese c.d. sottosoglia il cui licenziamento risulti illegittimo, ad esempio, in ragione di un vizio meramente formale.

Peraltro, una forbice tanto limitata per determinare l'indennità risarcitoria, come quella applicabile nel caso di specie, non consente di soddisfare i criteri di personalizzazione del risarcimento, di adeguatezza e di congruità dello stesso, nonché di garantire la necessaria portata deterrente che deve accompagnare la tutela indennitaria.

Come pure affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 194/2018 intervenuta con riferimento all'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 per la determinazione dell'indennità risarcitoria spettante al lavoratore ingiustamente licenziato è necessario valorizzare la molteplicità dei fattori che incidono sull'entità del pregiudizio causato dall'ingiustificato licenziamento e, conseguentemente, sulla misura del risarcimento, senza che lo stesso possa connotarsi in termini troppo rigidi (v. punto 11 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Afferma infatti la Consulta «Il meccanismo di quantificazione indicato connota l'indennità come rigida, in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio, e la rende uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. L'indennità assume così i connotati di una liquidazione legale forfettizzata e standardizzata, proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato. Il meccanismo di quantificazione dell'indennità opera entro limiti predefiniti sia verso il basso sia verso l'alto. (...) Una tale predeterminazione forfettizzata del risarcimento del danno da licenziamento illegittimo non risulta incrementabile, pur volendone fornire la relativa prova.» (cfr. punto 10 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Il principio dettato sembra potersi e doversi applicare anche con riferimento alla disposizione censurata, atteso che l'art. 8 della legge n. 604/1966, come detto, disegna un sistema che prevede la tutela indennitaria in una forbice tanto stretta da risultare uniforme e potenzialmente inadeguata.

Come affermato, ancora, dalla Corte costituzionale «All'interno di un sistema equilibrato di tutele, bilanciato con i valori dell'impresa, la discrezionalità del giudice risponde, infatti, all'esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza. La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere - e sono, nell'esperienza concreta - diverse.» (v., ancora, punto 11 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Ciò si coglie chiaramente con riferimento al caso di specie ove, in considerazione della retribuzione della lavoratrice, il divario tra il minimo e il massimo può variare da una somma pari a circa 3.600 euro ad una somma pari a circa 8.600 euro, di talché risulta estremamente ridotta anzitutto la funzione compensativa della tutela indennitaria, ma anche essenzialmente azzerata la portata deterrente della stessa.

In assoluta continuità con i principi espressi dalla richiamata sentenza n. 194/2018 si è posta, poi, ancora, la Corte costituzionale con la sentenza n. 150/2020 allorquando la Consulta, chiamata a pronunciarsi sull'art. 4, decreto



legislativo n. 23/2015, ha nuovamente sottolineato l'inidoneità del solo criterio dell'anzianità di servizio ad esprimere «le mutevoli ripercussioni che ogni licenziamento produce della sfera personale e patrimoniale del lavoratore», evidenziando l'importanza del ruolo del Giudice nel far riferimento anche a criteri ulteriori che emergono dal sistema, ed in particolare dall'art. 18, comma 6, legge n. 300/1970 e proprio dall'art. 8 della legge n. 604/1966, *id est* la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, l'anzianità di servizio, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti.

Ha affermato la Corte costituzionale «La prudente discrezionalità del legislatore, pur potendo modulare la tutela in chiave eminentemente monetaria, attraverso la predeterminazione dell'importo spettante al lavoratore, non può trascurare la valutazione della specificità del caso concreto. Si tratta di una valutazione tutt'altro che marginale, se solo si considera la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Nel rispetto del dettato costituzionale, la predeterminazione dell'indennità deve tendere, con ragionevole approssimazione, a rispecchiare tale specificità e non può discostarsene in misura apprezzabile, come avviene quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme.» (cfr. punto 9 del considerato in diritto, sentenza n. 150/2020).

Sebbene la Corte costituzionale abbia, a più riprese e anche di recente, evidenziato da un lato che la reintegrazione non è una sanzione costituzionalmente necessaria purché ci sia una tutela alternativa e dissuasiva - costituendo la tutela reintegratoria solo una delle modalità per realizzare dette finalità - e, dall'altro, che discipline differenziate nel tempo, che distinguono le tutele applicabili ai lavoratori in base alla data di assunzione non sono costituzionalmente illegittime, - spettando alla discrezionalità del Legislatore delimitare la sfera di applicazione temporale delle norme - la medesima Corte ha sempre evidenziato la necessità di garantire il rispetto del principio di ragionevolezza (v., ad es., Corte costituzionale sentenza n. 194/2018, ma anche Corte costituzionale sentenza n. 22/2024).

La Consulta, inoltre, ha sottolineato la necessità della funzione deterrente nella valutazione dell'adeguatezza della misura dinanzi ad un licenziamento illegittimo; a titolo esemplificativo in tale direzione possono leggersi le sentenze nn. 194/2018 e 7/2024 ove la Corte ha rimarcato che il Legislatore può legittimamente discostarsi dalla reintegra, purché, tuttavia, introduca un meccanismo sanzionatorio alternativo ed adeguato.

Ancora, recentemente, la Corte costituzionale ha ribadito la necessaria dissuasività dei rimedi nel dichiarare la parziale incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015 («Una volta che il legislatore ha individuato le fattispecie più gravi di licenziamento illegittimo in quello nullo, discriminatorio o fondato su un “fatto insussistente”, si ha che la possibilità per il datore di lavoro di intimare un licenziamento – che, quand'anche sia radicalmente senza causa in ragione dell'insussistenza del fatto materiale, comporti sempre e comunque la risoluzione del rapporto, con una tutela solo indennitaria per il lavoratore che lo subisce – apre una falla nella disciplina complessiva di contrasto dei licenziamenti illegittimi, la quale deve avere, nel suo complesso, un sufficiente grado di dissuasività delle ipotesi più gravi di licenziamento.», cfr. Corte costituzionale sentenza n. 128/2024, punto 15 del considerato in diritto).

Ciò comporta, in parallelo e coerentemente, la necessità che il risarcimento al lavoratore a fronte di un licenziamento illegittimo costituisca un ristoro idoneo.

In tal senso, la previsione del limite massimo delle 6 mensilità previsto dall'art. 8, legge n. 604/1966 pare porsi in violazione anche dell'art. 4, comma 1 della Costituzione che, nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, contestualmente, prevede l'impegno della Repubblica a curare le condizioni per rendere tale diritto effettivo, rimuovendo gli ostacoli alla stabilità dell'occupazione tra i quali rileva senz'altro, in modo preponderante, la previsione di una sanzione con efficacia dissuasiva a fronte di provvedimenti espulsivi illegittimi.

Contestualmente la disposizione censurata pare violare anche l'art. 35, comma 1 della Costituzione che, tutelando il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, assieme all'art. 4 della Costituzione, rende necessaria l'esistenza di una ragione giustificatrice alla base del recesso e, tra l'altro, dà un rilievo anche internazionale alla tutela del lavoro.

Orbene, in questa direzione l'art. 8, legge n. 604/1966 sembra porsi in violazione anche con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta Sociale Europea che, come noto, espressamente prevede «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione».

Il tenore letterale della norma da ultimo richiamata, dunque, rafforza le considerazioni spese (*Supra*) in punto di necessaria adeguatezza dei rimedi risarcitori, in uno con il bisogno di prevedere, soprattutto in un'ipotesi sottratta in via assoluta alla tutela reale, una tutela indennitaria che abbia un'idonea forza compensativa di quanto il lavoratore ha perso a causa del licenziamento illegittimo e dissuasiva nei confronti del datore di lavoro artefice dell'atto espulsivo viziato.

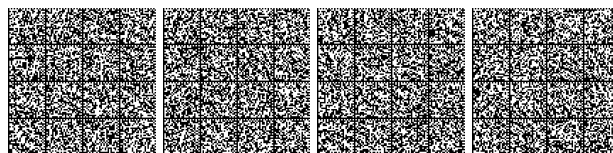
Come pure affermato dalla Consulta «L'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, nella parte in cui determina l'indennità in un “importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trat-



tamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”, viola anche gli articoli 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 24 della Carta sociale europea. Tale articolo prevede che, per assicurare l’effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, le Parti contraenti si impegnano a riconoscere “il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione” (primo comma, lettera *b*). Nella decisione resa a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla *Finnish Society of Social Rights* contro la Finlandia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiarito che l’indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente. Il filo argomentativo che guida il Comitato si snoda dunque attraverso l’apprezzamento del sistema risarcitorio in quanto dissuasivo e, al tempo stesso, congruo rispetto al danno subito (punto 45). Questa Corte ha già affermato l’idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell’art. 117, primo comma, Cost. e ha anche riconosciuto l’autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali (sentenza n. 120 del 2018). A ben vedere, l’art. 24, che si ispira alla già citata Convenzione OIL n. 158 del 1982, specifica sul piano internazionale, in armonia con l’art. 35, terzo comma, Cost. e con riguardo al licenziamento ingiustificato, l’obbligo di garantire l’adeguatezza del risarcimento, in linea con quanto affermato da questa Corte sulla base del parametro costituzionale interno dell’art. 3 Cost.. Si realizza, in tal modo, un’integrazione tra fonti e - ciò che più rileva - tra le tutele da esse garantite (sentenza n. 317 del 2009, punto 7. del Considerato in diritto, secondo cui “[i]l risultato complessivo dell’integrazione delle garanzie dell’ordinamento deve essere di segno positivo”).» (sentenza Corte costituzionale n. 194/2018 punto 14 del considerato in diritto).

La necessità di gradare la tutela alle peculiarità concrete e alla gravità del vizio emerge altresì non potendosi mancare di osservare che, nel caso di specie, il licenziamento intimato alla lavoratrice assunta da oltre vent’anni appare privo di una concreta giustificazione laddove contiene formule generiche e fa riferimento a date di scadenza non ancora compiute al momento dell’intimazione del licenziamento stesso, peraltro non preceduto da una lettera di contestazione (*Supra*).

Giova allora ricordare che da un lato la giustificazione del licenziamento corrisponde ad un valore costituzionale (*cf.* in punto la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018 al punto 9.1 del considerato in diritto) e, dall’altro, che, come condivisibilmente chiarito dalla Suprema Corte di cassazione, «Come parte dell’ordine pubblico, assume rilievo anche uno specifico aspetto della disciplina del lavoro. Ed invero, il lavoro è giuridicamente costruito come fondamento della Repubblica (art. 1 primo comma Cost.) nonché fondamentale diritto dovere d’ogni cittadino (art. 4 Cost.). Nella legislazione ordinaria, che a tali principi si ispira, sono poi disciplinate (oltre ad altri importanti aspetti) “la libertà e la dignità” della persona che lo svolge (legge 20 marzo 1970 n. 300), la professionalità (ad es., art. 2103 codice civile), l’anzianità (ad es. l’art. 5 della legge 23 luglio 1991 n. 223), nonché la protrazione del rapporto in alcune ipotesi di sospensione del lavoro (come le leggi sulla Cassa per l’integrazione dei guadagni) e nel trasferimento d’azienda (art. 2112 codice civile). In tal modo, nel lavoro a tempo indeterminato, a fronte dell’unilaterale potere del datore di lavoro di porre termine al rapporto, il lavoro è tutelato attraverso la previsione di limiti ed oneri inerenti a tale potere, i quali hanno ridotto ad eccezione marginale l’arca della c.d. recedibilità ad nutum (vedi l’art. 1 della legge 15 luglio 1966 n. 604, l’art. 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300; nonché il principio normativo affermato dalla Direttiva comunitaria 28 giugno 1999 n. 70 e confermato da Corte costituzionale 7 febbraio 2000 n. 41, per cui “i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati ed a migliorare il rendimento”; vedi anche Cassazione 21 maggio 2002 n. 7468, per cui, anche dopo il decreto legislativo 6 settembre 2001 n. 368 e l’abrogazione della legge 18 aprile 1962 n. 230, il termine costituisce la deroga d’un generale sottinteso principio, in base al quale il contratto di lavoro subordinato, per sua natura, è a tempo indeterminato). L’immagine che emerge da questo quadro normativo non è un rapporto che un mero *flatus vocis* del datore possa spegnere, bensì un rapporto che tende a permanere nel tempo ove non intervenga ragione che ne giustifichi la risoluzione. Componente della ragione normativa di questa tendenziale protrazione (oltre alla dignità della persona, come inscritta nella coscienza della collettività) è anche il fatto che l’aspettativa della protrazione, alimentando l’interesse del lavoratore al suo stesso lavoro, conferendogli dignità, fornendogli la base per una programmazione (economica ed ambientale: personale e familiare), e tuttavia in tal modo irreversibilmente condizionandolo al suo stesso impegno, è nel contempo il migliore strumento di incremento della produzione, per l’azienda e per più ampi contesti: finalità cui è sensibile l’ordinamento (vedi anche la citata Direttiva comunitaria 28 giugno 1999 n. 70), e che contribuisce a giustificare molteplici interventi legislativi (è da aggiungere che nella coscienza collettiva e nella norma che l’ha recepita è iscritto - con non minore spessore - anche il dovere di lavorare). La tutela di questa tendenziale stabilità, investendo uno dei fondamenti dello Stato e la dignità della persona, coinvolgendo un ampio quadro normativo, ed essendo in tal modo parte essenziale dell’assetto del l’ordinamento, rientra nello spazio dell’ordine pubblico.» (*cf.* Cassazione, Sez. Lav., 15822/2002).



Ora, dal combinato disposto della legge n. 604/1966 e dell'art. 18, legge n. 300/1970 emerge il principio della necessaria giustificazione del licenziamento che vieta il recesso dal rapporto da parte del datore di lavoro a proprio arbitrio; si tratta di una tutela fondamentale per il lavoratore laddove consente la risoluzione del rapporto di lavoro solo a fronte di una causa giustificatrice del recesso, risultando invece illegittimo l'atto espulsivo non sorretto da una giusta causa o da un giustificato motivo.

A ben vedere, dunque, la normativa mira a garantire al lavoratore il diritto a non essere estromesso dal rapporto di lavoro arbitrariamente, in uno con la possibilità di conoscere gli addebiti contestati e di difendersi, ciò che può esservi solo laddove sussista una causa giustificatrice del recesso.

La Consulta ha chiarito che «L'esercizio arbitrario del potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore. L'insussistenza del fatto, pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli articoli 4 e 35 Cost. (sentenza n. 41 del 2003, punto 2.1. del Considerato in diritto)» (cfr. Corte. cost. n. 59/2021, punto 9 del considerato in diritto).

In questo senso, dunque, il principio consacrato dall'art. 18, legge n. 300/1970 e art. 2, legge n. 604/1966, quando prevede l'obbligo di una causa giustificatrice del recesso, investe uno dei fondamenti della dignità del lavoratore e, in quanto tale, è parte essenziale dell'assetto dell'ordinamento, rientrando a pieno titolo nell'ambito dell'ordine pubblico (*Supra*), di talché la tutela apprestata per i lavoratori dipendenti di datore di lavoro c.d. sottosoglia deve, in ipotesi di licenziamento non sorretto da giusta causa (come nel caso di specie) comunque, garantire l'estrinsecarsi dei principi di effettività e di ragionevolezza, ciò che non pare garantito dalla previsione del limite massimo delle sei mensilità, non potendosi dimenticare il principio per cui il licenziamento deve comunque sempre costituire *l'extrema ratio*.

Va infine evidenziato che pur prevedendo la norma dell'art. 8, legge n. 604/1966 la possibilità di maggioreare la misura massima dell'indennità tenuto conto dell'anzianità lavorativa («La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro»), da un lato tale disposizione non è applicabile nel caso di specie, atteso che il datore di lavoro pacificamente non occupa più di 15 dipendenti, mentre dall'altro lato il criterio dell'anzianità costituisce l'unica ragione grazie alla quale le 6 mensilità possono essere elevate, di talché tale meccanismo potrebbe comunque finire per presentare profili di rigidità e di predeterminazione che, sotto questo profilo, richiamano la prima versione dell'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015.

Pare al giudicante che alle questioni già richiamate (il non consentire un risarcimento adeguato, personalizzato ed un effetto deterrente, *Supra*), si aggiunga una problematica non secondaria circa il rispetto dei principi di uguaglianza e, soprattutto, di ragionevolezza nel trattamento riservato ai vecchi e ai nuovi assunti, proprio alla luce dell'art. 3, comma 1 Cost., anche considerato lo scopo della normativa sopravvenuta rispetto a quella qui in esame.

Sembra infatti del tutto irrazionale la previsione di un trattamento peggiore dei vecchi assunti rispetto ai nuovi.

Secondo la sentenza costituzionale n. 7/2024, infatti, «16.1. – Sulla ragionevolezza del criterio di applicazione temporale del regime introdotto dal decreto legislativo n. 23 del 2015 ai soli lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, questa Corte si è già pronunciata con riferimento ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ritenendo non fondata l'analoga censura di violazione dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 194 del 2018). In tale decisione si ricorda che “a proposito della delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo [...] è costante l'affermazione [...] che “non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008)” (sentenza n. 254 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto)” e che “[s]petta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme” (sentenza n. 104 del 2018; in senso conforme, sentenze n. 273 del 2011 e n. 94 del 2009)». Il diverso trattamento sanzionatorio modulato dal decreto legislativo n. 23/2015 per i licenziamenti individuali quindi non viola il principio di uguaglianza, trovando il regime temporale un motivo non irragionevole nella finalità perseguita dal legislatore, «di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione» (art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014). In altri termini, risponde al canone di ragionevolezza modulare le conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato al fine di rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, sicché «appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata



in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita» (*cfr.*, ancora, sentenza costituzionale n. 194 del 2018).

Risulta pertanto, per converso, evidente che l'attuale deteriore trattamento dei vecchi assunti rispetto ai nuovi – considerate in particolare le esigenze occupazionali poste a fondamento del c.d. *Jobs Act* – non ha alcun fondamento razionale e merita di essere perlomeno riportato a ragionevolezza mediante il riavvicinamento risarcitorio tra le tutele nelle piccole imprese ante e post riforma (non senza considerare – dal punto strettamente anagrafico – una tendenziale maggiore difficoltà di ricollocamento lavorativo dei vecchi assunti, con un conseguente tendenziale maggiore impatto del danno).

3) Sul *petitum*

Deve anzitutto osservarsi che esiste nel nostro sistema giuridico una norma deputata a regolare una situazione non solo analoga ma del tutto sovrapponibile, dunque identica, a quella oggetto della norma oggetto di censura. Si tratta dell'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015.

L'unica distinzione tra le due disposizioni consiste, invero, nel dato che quella oggetto della presente questione risulta applicabile agli assunti prima del 7 marzo 2015, mentre la seconda si rivolge ai soggetti assunti a partire da tale data.

Tanto premesso, con precipuo riferimento al *petitum* della presente questione di legittimità, deve premettersi l'impossibilità di chiedere alla Consulta la mera rimozione del limite rappresentato dall'attuale tetto massimo delle 6 mensilità previste dall'art. 8, legge n. 604/1966 atteso che, percorrendo detta strada, si creerebbe nella sostanza un vuoto, con la conseguenza che il giudice potrebbe disporre un ristoro essenzialmente senza limiti.

Soccorre, tuttavia, come accennato, l'esistenza nell'attuale sistema di una norma di riferimento alla luce delle c.d. rime obbligate, l'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015.

Sulla scorta di tali considerazioni, non può allora mancare di osservarsi che i meccanismi in concreto ipotizzabili rispetto al *petitum* della odierna questione portano a muoversi nella traiettoria della richiesta di modifica della disposizione censurata ad opera della Consulta seguendo, appunto, il meccanismo delle rime obbligate.

Ora, rispetto a tale *petitum*, e dunque alla richiesta di sostituzione del tetto massimo attualmente previsto dall'art. 8, legge n. 604/1966 due sono, nella sostanza, le strade possibili: il c.d. rinvio fisso, ovvero il c.d. rinvio mobile, in entrambi i casi rispetto alla norma di riferimento, come detto, l'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015.

Volendo percorrere il primo itinerario, quindi, sarebbe necessario per il giudicante chiedere alla Consulta di sostituire le 6 mensilità attualmente costituenti il tetto massimo previsto dall'art. 8, legge n. 604/1966 con le 18 mensilità che rappresentano il tetto massimo previsto dall'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 in esito alla pronuncia n. 118/2025 della Consulta.

Tale ipotesi, pur teoricamente ipotizzabile e capace di neutralizzare in assoluto l'irragionevolezza sistemica sopra ricordata tra vecchi e nuovi assunti, non appare tuttavia percorribile in concreto. In effetti, non può mancare di osservarsi che, avuto riguardo agli assunti prima del 7 marzo 2015 non dipendenti delle c.d. imprese sottosoglia la massima tutela indennitaria «pura» (ossia completamente sganciata dalla reintegra) trova la propria disciplina all'art. 18, legge n. 300/1970 disposizione che, come noto, prevede «Il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo».

Orbene, dal raffronto tra tale ultima disposizione e l'ipotesi teorica di sostituzione appena prospettata emergerebbe che il tetto massimo in caso di tutela solo indennitaria dinanzi ad un licenziamento illegittimo per i dipendenti della c.d. grande impresa sarebbe pari a 24 mensilità, e quello per i dipendenti delle c.d. imprese sottosoglia pari a 18 mensilità.

Pare allora al giudicante che un tale avvicinamento renderebbe del tutto frustrata la tutela della piccola impresa, che pure ha fondamento costituzionale e questo anche al netto della irrisolta questione della sopravvenuta parziale obsolescenza di un criterio distintivo basato sul solo dato occupazionale (*cfr.* sentenze costituzionali nn. 183/2022 e 118/2025).

Inoltre, va pure evidenziato che al di là del dato numerico, la composizione (e conseguentemente il peso monetario) delle mensilità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e dell'art. 8, legge n. 604/1966 non è quella di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2015.



Mentre con riferimento alle prime due disposizioni vengono in rilievo le più corpose «mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», il decreto legislativo n. 23/2015 ha scelto come base di calcolo dell'indennizzo le economicamente più leggere «mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto».

Dunque, 18 mensilità ex art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015 non corrisponderebbero né aritmeticamente né economicamente alle ipotizzate 18 mensilità di cui all'eventuale modifica dell'art. 8 legge n. 604/1966 di cui qui si discute, ciò che fa definitivamente accantonare l'idea che le 18 «mensilità» siano effettivamente una c.d. rima obbligata ai nostri fini.

Sulla scorta di tale ragioni, appare allora opportuno fare ricorso al meccanismo del c.d. rinvio mobile, dovendosi in punto evidenziare che l'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 in esito alla pronuncia n. 118/2025 della Consulta prevede attualmente unicamente il meccanismo del dimezzamento («Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'art. 3, comma 2, e 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»).

L'applicazione di tale rinvio mobile, e quindi del meccanismo del dimezzamento *tout court*, pare rappresentare la sola strada capace di valorizzare compiutamente, contemperandole, le contrapposte esigenze che vengono in gioco rappresentate, in estrema sintesi, da un lato nel consentire un risarcimento adeguato, personalizzato capace di avere un effetto deterrente, nell'evitare un trattamento assolutamente peggiore dei vecchi assunti rispetto ai nuovi e, dall'altro, nel tutelare le specificità della c.d. piccola impresa con una diversificazione della tutela, senza vanificare il prosieguo dell'art. 8, legge n. 604/1966.

Si tratta, d'altra parte e come detto, di una rima obbligata già presente nel sistema. Tali considerazioni portano questo giudicante a chiedere alla Corte costituzionale di sostituire il tetto massimo attualmente individuato dall'art. 8, legge n. 604/1966 nelle 6 mensilità con quello delle 12 mensilità (derivanti, appunto, dal dimezzamento del tetto massimo previsto dall'art. 18, comma 5, legge n. 300/1970).

Conclusioni

Vengono in gioco, nel caso di specie e con riferimento alla disposizione censurata, due interessi di rango costituzionale: la libertà di organizzazione dell'impresa e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato rispetto ai quali l'art. 8 della legge n. 604/1966 nella sua attuale formulazione non pare fornire un rimedio adeguato omettendo di realizzare un equilibrato componimento dei beni in gioco (v. sentenza Corte costituzionale n. 194/2018 punto 12.3 del considerato in diritto «Con il prevedere una tutela economica che può non costituire un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, la disposizione censurata comprime l'interesse del lavoratore in misura eccessiva, al punto da risultare incompatibile con il principio di ragionevolezza. Il legislatore finisce così per tradire la finalità primaria della tutela risarcitoria, che consiste nel prevedere una compensazione adeguata del pregiudizio subito dal lavoratore ingiustamente licenziato.»).

In altri termini, l'interazione tra l'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo ed il massimo e l'enorme disparità di trattamento tra i lavoratori assunti prima del 7.3.2015 e quelli assunti successivamente paiono configurare una normativa primaria incostituzionale.

In effetti, rispetto a tali considerazioni la Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2025, al punto 2.1 del considerato in diritto ha espresso con incisività il concetto per cui «In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria deve essere configurata in modo tale da consentire al giudice di modularla alla luce di una molteplicità di fattori (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti) al fine di soddisfare l'«esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, [...] imposta dal principio di eguaglianza» (ancora sentenza n. 194 del 2018). Pertanto, con la pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha affermato che «[l]a previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere – e sono, nell'esperienza concreta – diverse», in violazione, quindi, del principio di eguaglianza».

In definitiva, dunque, l'art. 8 della legge n. 604/1966, allorché circoscrive la misura dell'indennizzo - salvo che per le ipotesi di rilevante anzianità unita a dimensioni maggiori (tra 15 e 60 dipendenti, ma solo quando non si applica l'art. 18 Statuto) – in una limitatissima forbice con tetto massimo fissato a 6 mensilità, impedendo liquidazioni realmente dissuasive e compensative (confezionando una tutela per giunta enormemente ed incomprensibilmente peggiore per i vecchi assunti rispetto ai nuovi) finisce per configurare una misura non capace di rispettare il necessario equilibrio che deve esistere tra la necessità che l'indennizzo risulti adeguato rispetto al pregiudizio del caso concreto, mantenendo un ruolo deterrente ed il rispetto del principio di uguaglianza/razionalità di cui all'art. 3 Cost.



Con la sentenza n. 118/2025, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, la Corte costituzionale ha evidenziato «Quel che confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria «personalizzazione del danno subito dal lavoratore» (sentenza n. 194 del 2018), è piuttosto l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità. Tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro – che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento con riguardo ai datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti, per effetto del medesimo art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015 – delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo (ad esempio, da tre a sei mensilità nel caso dei licenziamenti illegittimi di cui all'art. 3, comma 1, del citato decreto legislativo) da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata. Ma una siffatta liquidazione è stata già ritenuta da questa Corte inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell'esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito (sentenza n. 150 del 2020).» (cfr. punto 2.2.3 del considerato in diritto, sentenza n. 118/2025).

La Corte costituzionale ha poi concluso la propria sentenza sottolineando, con forza, che «Resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla presente pronuncia, nel rispetto del principio, qui affermato, secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi (...)».

In conclusione, l'art. 8, legge n. 604/1966 pare viziato per incostituzionalità allorquando prevede un limite massimo privo di una reale forza dissuasiva e, dunque, inadeguato a fronteggiare i possibili diversi scenari concreti (e i conseguenti vizi) qualora un datore di lavoro sottosoglia commini un licenziamento ingiustificato.

Alla luce di tutto quanto argomentato sinora, la questione prospettata con la presente ordinanza appare non manifestamente infondata di talché, in conclusione, si domanda alla Corte costituzionale la sostituzione della parte «un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto» contenuta nell'art. 8, legge n. 604/1966, con la previsione «un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

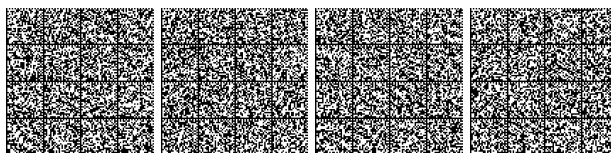
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, comma 1 e 2 Cost., 4, comma 1 Cost., 35, comma 1 Cost, 41, comma 2 Cost. e 117, comma 1 Cost. in relazione all'art. 24 della Carta Sociale Europea, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, legge n. 604/1966 nella parte in cui prevede «un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto» e non «un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto»;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso sino alla decisione della Consulta;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Livorno, 12 febbraio 2026

Il Giudice: MAFFEI



N. 40

Ordinanza del 9 febbraio 2026 del Tribunale di Campobasso nel procedimento civile promosso da Agustin e Joaquin Lopez Alt contro Ministero dell'interno

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroche nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

TRIBUNALE ORDINARIO DI CAMPOBASSO

SEZIONE SPECIALIZZATA

In materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea;
Il giudice, dott.ssa Rossella Casillo,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 novembre 2025;
letti gli atti di causa;
ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

Nella causa civile di primo grado iscritta al n. 802 del Ruolo generale degli affari civili contenziosi dell'anno 2025, promossa da:

Agustin Lopez ALT - (C.F.: LPZGTN91L07Z600D), nato in Argentina il 7 luglio 1991 e ivi residente, in San Martín 1389, Concepción, Tucumán;

Joaquin Lopez Alt - (C.F.: LPZJQN93H28Z600R), nato in Argentina il 28 giugno 1993 e ivi residente, in San Martín 1389, Concepción, Tucumán;

entrambi rappresentati e difesi, nel presente giudizio, dall'avv. Graciela Cerulli - (ricorrenti);

contro Ministero dell'interno (codice fiscale n. 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore* - (convenuto non costituitosi);

e con l'intervento del pubblico ministero presso il Tribunale - (interventore *ex lege*).

1. Sullo svolgimento del giudizio *a quo*.

Con ricorso *ex art. 281-decies* e ss. c.p.c., depositato in data 28 maggio 2025 e ritualmente notificato, gli odierni ricorrenti hanno convenuto in giudizio, dinanzi all'intestato Tribunale, il Ministero dell'interno, chiedendo di accertare e dichiarare il loro *status* di cittadini italiani *iure sanguinis*.

A fondamento della domanda, i ricorrenti hanno dedotto di essere entrambi discendenti diretti di cittadino italiano, Bambino Di Primio, nato a Belmonte del Sannio (IS) in data 18 ottobre 1867 e, successivamente, emigrato in Argentina, senza mai naturalizzarsi, con conseguente conservazione della cittadinanza italiana e trasmissione, della stessa, ai discendenti.



I ricorrenti, in particolare, hanno così ricostruito la linea di discendenza e i singoli passaggi generazionali:

da Bambino Di Primio a Maria Amalia Julieta Di Primio, nata in Argentina il 24 agosto 1902 e coniugatasi in Argentina con cittadino straniero in data 28 novembre 1919;

da Maria Amalia Julieta Di Primio a Yolanda Alicia Jacobo, nata in Argentina il 14 luglio 1923;

da Yolanda Alicia Jacobo a Patricio Fernando Lopez, nato in Argentina il 2 ottobre 1958;

da Patricio Fernando Lopez agli odierni ricorrenti: Agustin Lopez Alt (nato il 7 luglio 1991) e Joaquin Lopez Alt (nato il 28 giugno 1993).

Gli odierni ricorrenti hanno, quindi, allegato di essere italiani per diritto di nascita, chiedendo, conseguentemente, di ordinare al Ministero dell'interno e, per esso, all'ufficiale dello stato civile competente, di procedere all'iscrizione, trascrizione e annotazione della cittadinanza nei registri dello stato civile.

I ricorrenti, peraltro, hanno prospettato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, comma 1bis e comma 1-ter del decreto-legge n. 36/2025 (convertito con modificazioni in legge n. 74/2025) e, dunque, dell'art. 3-bis, comma 1, lett. «a», «a-bis» e «b», della legge n. 91/1992, per violazione degli articoli 1, 2, 3, 22, 35 e 77 della Costituzione.

Il pubblico ministero nulla ha opposto all'accoglimento del ricorso.

La causa è stata istruita in via esclusivamente documentale e la stessa è stata, quindi, discussa all'udienza del 19 novembre 2025, celebrata ai sensi dell'art. 127-bis c.p.c., mediante collegamento audiovisivo presso l'aula virtuale di udienza «Teams»).

2. Sulla competenza del Tribunale di Campobasso.

Preliminarmente, deve essere affermata la competenza della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini U.E. istituita presso l'intestato Tribunale di Campobasso, ai sensi dall'art. 4, comma 5, del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni in legge n. 46/2017, il quale dispone che «quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani».

Nel caso di specie, gli odierni ricorrenti non risiedono in Italia e risulta agli atti che l'ascendente sia nato a Belmonte del Sannio (IS), Comune ricompreso nel distretto della Corte d'Appello di Campobasso, con conseguente radicamento della competenza in capo all'intestata Sezione del Tribunale di Campobasso.

Si osserva, infatti, che, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni in legge n. 46/2017, competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, le quali, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 13/2017 cit., convertito in legge n. 46/2017, «sono istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello».

Deve, quindi, essere affermata la competenza funzionale e territoriale del giudice adito a conoscere la domanda.

3. Sulla contumacia del Ministero dell'interno.

Del pari preliminarmente, deve essere dichiarata la contumacia del Ministero dell'interno.

L'Amministrazione convenuta non risulta, infatti, essersi costituita nel presente giudizio, benché la stessa sia stata ritualmente e tempestivamente citata, dalla parte ricorrente, tramite notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio e del decreto di fissazione dell'udienza a mezzo posta elettronica certificata, presso l'indirizzo istituzionale dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Campobasso, estratto da «RegInde», come risulta dalla documentazione in atti.

Ne consegue la declaratoria di contumacia del Ministero dell'interno convenuto.

4. Sulla fondatezza della domanda in base alla normativa previgente al decreto-legge n. 36/2025 (convertito in legge n. 74/2025).

È evidente, in primo luogo, che la domanda introduttiva del procedimento in epigrafe, ove la stessa fosse stata presentata prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025 (convertito in legge n. 74/2025), avrebbe trovato pacifico accoglimento, in quanto:

in punto di fatto, i ricorrenti hanno allegato (e provato; *infra*) sia la propria discendenza dall'avo italiano, sia l'assenza di perdita di cittadinanza da parte di quest'ultimo, provando, altresì, la mancanza di qualsivoglia interruzione nella linea di trasmissione;

ed invero, né il matrimonio con cittadino straniero dell'ava intermedia, Maria Amalia Julieta Di Primio, celebrato in data 28 novembre 1919, né la nascita della di lei figlia, Yolanda Alicia Jacobo, avvenuta in data 14 luglio



1923, eventi entrambi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sono elementi idonei ad impedire la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* per linea materna;

come chiarito dalla Suprema corte, infatti, «per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, deve essere riconosciuto il diritto allo «*status*» di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da figlio di donna italiana coniugata con cittadino straniero nel vigore della legge n. 555 del 1912 che sia stata, di conseguenza, privata della cittadinanza italiana a causa del matrimonio. Pur condividendo il principio dell'incostituzionalità sopravvenuta, secondo il quale la declaratoria d'incostituzionalità delle norme precostituzionali produce effetto soltanto sui rapporti e le situazioni non ancora esaurite alla data del 1° gennaio 1948, non potendo retroagire oltre l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte afferma che il diritto di cittadinanza in quanto «*status*» permanente ed imprescrittibile, salva l'estinzione per effetto di rinuncia da parte del richiedente, è giustiziabile in ogni tempo (anche in caso di pregressa morte dell'ascendente o del genitore dai quali deriva il riconoscimento) per l'effetto perdurante anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione dell'illegittima privazione dovuta alla norma discriminatoria dichiarata incostituzionale» (così: Cass. civ., Sez. unite, n. 4466 del 25 febbraio 2009);

ciò in quanto «lo stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo che si manifestano nell'esercizio dei diritti conseguenti; esso, come si è rilevato, può perdersi solo per rinuncia, così come anche nella legislazione previgente (art. 8 n. 2, legge n. 555 del 1912) [...]. Perciò correttamente si afferma che lo stato di cittadino, effetto della condizione di figlio, come questa, costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato» (così: Cass. civ., Sez. unite, n. 4466 del 25 febbraio 2009);

la linea di discendenza che conduce dall'avo italiano agli odierni ricorrenti è compiutamente documentata, avendo i ricorrenti assolto l'onere probatorio su di sé gravante, mediante produzione dell'estratto dell'atto di nascita e del certificato di non naturalizzazione dell'avo italiano, unitamente agli ulteriori atti di nascita e di matrimonio dei discendenti, sino agli odierni ricorrenti;

ed invero, «a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva» (così: Cass. civ., Sez. unite, n. 25317/2022);

la parte convenuta, rimasta contumace, è venuta meno all'onere probatorio su di sé gravante, avente ad oggetto, come visto, la sussistenza di eventi che astrattamente potrebbero ritenersi interruttivi della trasmissione della cittadinanza;

in conclusione, in applicazione del regime normativo previgente, e anche alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, la domanda oggetto del presente giudizio sarebbe stata indubbiamente accolta.

5. Sull'ammissibilità e rilevanza della questione di costituzionalità.

Si riporta, di seguito, il testo dell'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992, nella sua nuova formulazione:

«1. In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni:

a. lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

a-*bis*. lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23,59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025;

b. lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

c. un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;

d. un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».



Ebbene, stante il tenore letterale della disposizione così richiamata, la questione di costituzionalità deve ritenersi rilevante, in quanto non risulta applicabile alcuna delle eccezioni espressamente disciplinate dall'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992 e sopra riportate, atteso che:

la domanda è stata depositata in data 28 maggio 2025, dunque, nella vigenza del decreto-legge n. 36/2025 (convertito in legge n. 74/2025) - entrato in vigore, com'è noto, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione (28 marzo 2025), per espressa previsione dell'art. 2 del decreto-legge medesimo, il quale deve, pertanto, trovare applicazione;

non risulta essere stata proposta domanda in via giudiziale prima delle ore 23,59 del 27 marzo 2025;

non risulta, dalla documentazione versata in atti, essere stata proposta alcuna domanda in via amministrativa;

né, del resto, la stessa risultava, in ogni caso, proponibile, in ragione del fatto che la figlia dell'avo emigrato, Maria Amalia Julieta Di Primio, ha sposato un cittadino straniero e ha avuto un figlio nato prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948;

non risulta, inoltre, dalla documentazione versata in atti, che alcun genitore degli odierni ricorrenti abbia soggiornato in Italia per almeno due anni prima della nascita dei figli medesimi;

gli ascendenti, di primo o di secondo grado, degli odierni ricorrenti non possedevano esclusivamente la cittadinanza italiana.

La controversia oggetto del presente giudizio, dunque, non può che essere decisa - *rectius*: deve essere decisa - facendo applicazione dell'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992, della cui costituzionalità, in questa sede, si dubita.

Né è possibile un'interpretazione della disposizione suddetta che sia conforme a Costituzione: in altri termini, la chiarezza del dato letterale - ad uno con l'elencazione analitica, e verosimilmente tassativa, delle eccezioni contemplate dalla disposizione - esclude la possibilità di un'interpretazione alternativa, ivi compresa quella costituzionalmente orientata.

È sufficiente osservare, al riguardo, che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale «è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di una interpretazione conforme alla Carta fondamentale e (...) la escluda consapevolmente (sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017)» (così: Corte costituzionale, sentenza n. 6/2024).

6. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

La questione non appare manifestamente infondata, con riferimento ai profili sostanziali che di seguito si affrontano.

Il giudicante, in particolare, ritiene che sussista un fondato motivo di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 36/2025, convertito con modificazioni nella legge n. 74/2025, nella parte in cui limita la disciplina dell'acquisto automatico della cittadinanza *iure sanguinis* anche con riferimento a soggetti già nati alla data di entrata in vigore della norma.

La disposizione in esame comporta, infatti, una significativa compressione del diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana, introducendo una normativa speciale espressamente derogatoria rispetto agli ordinari criteri previsti dalla legislazione previgente, applicabile anche a soggetti che, anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, avevano già acquisito automaticamente e *ab origine* la cittadinanza italiana *iure sanguinis* (cioè sul presupposto per cui l'eventuale sentenza dichiarativa dello *status* di cittadino italiano ha natura pacificamente dichiarativa, e non certo costitutiva).

La novella normativa, infatti, si applica a tutte le domande presentate successivamente alle ore 23,59 del 27 marzo 2025 e, quindi, incide negativamente sulla posizione di tutti coloro che erano già nati prima di tale data e che, in quanto discendenti senza interruzioni da avo italiano, secondo la disciplina vigente al momento della nascita, hanno pacificamente acquistato la cittadinanza italiana.

Conseguenza necessaria della nuova disciplina è che questa comporta una sostanziale revoca di un diritto già acquisito (anche se non ancora giudizialmente accertato).

La relazione illustrativa al decreto-legge n. 36/2025 chiarisce che il novellato art. 3-*bis* «stabilisce una preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza per i nati all'estero in possesso di cittadinanza di Stato estero», fatte salve le eccezioni di cui alle lettere da «a» a «d» della medesima disposizione.

Secondo la citata relazione, «la disposizione non introdurrebbe un'ipotesi di perdita della cittadinanza (ulteriore rispetto a quelle previste dall'art. 13 della legge n. 91 del 1992) bensì una specifica preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza italiana (*ex tunc* e dunque operante anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa) per discendenza, per adozione o per altra causa».



In tale contesto, occorre tuttavia verificare se la deroga introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 integri, nei suoi effetti sostanziali, una nuova ipotesi di perdita - o, più propriamente, di revoca - della cittadinanza già acquisita, ovvero se essa configuri, come prospettato nella relazione illustrativa, un mero meccanismo processuale, immediatamente applicabile in forza del principio *tempus regit actum*.

In altri termini, deve valutarsi se l'immediata applicazione della nuova disciplina di cui all'art. 3-bis della legge n. 91/1992 risulti compatibile con i principi costituzionali di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento, nonché con i principi costituzionali e internazionali che vietano la privazione arbitraria della cittadinanza.

Sul punto, appare utile richiamare quanto recentemente affermato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 25318/2022 (relativa alle conseguenze giuridiche, nell'ordinamento italiano, della normativa brasiliana che introdusse, nel 1889, la c.d. «grande naturalizzazione»), che ha ripercorso i principi fondamentali posti dalla legge n. 91/1992 per l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana, ribadendo come la cittadinanza sia una qualità attribuita dalla legge e che indica l'appartenenza di un soggetto a uno Stato, a cui corrisponde un patrimonio di diritti e doveri.

La richiamata pronuncia, in particolare, afferma testualmente che:

«L'ordinamento giuridico italiano mantiene per tradizione un approccio conservatore, senza alterazioni sostanziali rispetto al prevalente criterio di acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, praticamente immutato fin dal codice civile del 1865 secondo un impianto ereditato prima dalla legge n. 555 del 1912 e poi dalla attuale legge n. 91 del 1992.

L'acquisto fondamentale è a titolo originario per nascita. Fino al 1992 ciò equivaleva a dire che è cittadino italiano chi sia figlio di padre cittadino, oppure, quando il padre è ignoto (o apolide), chi sia figlio di madre cittadina.

Una tale formula ha nella sostanza caratterizzato le leggi nazionali nell'arco del divenire storico che qui rileva: articoli 4 e 7 del codice civile del 1865, art. 1 della legge n. 555 del 1912.

Il quadro è mutato con la legge n. 91 del 1992, frutto di una sopravvenuta maturazione costituzionale, ma semplicemente nel senso che è cittadino per nascita - oggi - chi sia figlio di padre o di madre cittadini, ovvero chi sia nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi [...].

Può osservarsi che il peso della scelta ispirata ai legami di sangue (per l'appunto *iure sanguinis*), rispetto ad altri indici di legame tra la persona e il territorio (*iure loci* o, come anche si dice, *iure soli*, più o meno temperati da requisiti e condizioni aggiunte), ha giustificato (e tuttora in parte giustifica, nella legge n. 91 del 1992) una decisa restrizione delle possibilità di acquisto della cittadinanza di chi non vanti ascendenti italiani, ma anche - per la contraddizione che non consente - una altrettanto decisa restrizione delle possibilità di ravvisare fattispecie estintive della cittadinanza degli italiani all'estero. È un fatto assolutamente ovvio, da quest'ultimo punto di vista, che l'istituto della perdita della cittadinanza italiana può dipendere solo dalla legislazione nazionale, secondo le previsioni in questa *pro tempore* rinvenibili, non mai invece da decisioni attuate in un ambito ordinamentale straniero.

Proprio da ciò è originato il riconoscimento dei fenomeni di doppia cittadinanza, d'altronde armonici con lo sviluppo e l'evoluzione del diritto internazionale.

Fenomeni dei quali l'ordinamento attuale (con la citata legge n. 91 del 1992) tende semmai a risolvere le ipotetiche conseguenti situazioni di conflitto.

Non può non sottolinearsi come della rilevanza di tali fenomeni di doppia cittadinanza abbia dato atto pure (e finanche all'epoca) la tanto evocata sentenza della Corte di cassazione di Napoli del 1907. [...]

La risultante di un tale schema è molto semplice.

La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile.

Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano.

Donde la prova è nella linea di trasmissione.

Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cassazione Sezioni unite n. 4466-09).

Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro, a legislazione invariata, spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione».

Ad analoghe conclusioni era già pervenuta, in precedenza, la giurisprudenza di legittimità, di talché si può parlare di orientamento consolidato.



Per completezza, si richiama, tra le molte, quanto affermato dalla Corte di cassazione, sempre a Sezioni unite, nella precedente pronuncia n. 4466/2009, ricognitiva dei principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 87/1975 e n. 30/1983, che avevano, come noto, esteso l'acquisto della cittadinanza a titolo originario per nascita anche ai figli di madre italiana.

Si legge, in particolare, nella richiamata pronuncia che:

«Le Sezioni unite, mutando orientamento rispetto alla pronuncia n. 3331 del 2004, hanno stabilito che, per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, deve essere riconosciuto il diritto allo «status» di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da figlio di donna italiana coniugata con cittadino straniero nel vigore della legge n. 555 del 1912 che sia stata, di conseguenza, privata della cittadinanza italiana a causa del matrimonio.

Pur condividendo il principio dell'incostituzionalità sopravvenuta, secondo il quale la declaratoria d'incostituzionalità delle norme precostituzionali produce effetto soltanto sui rapporti e le situazioni non ancora esaurite alla data del 1° gennaio 1948, non potendo retroagire oltre l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte afferma che il diritto di cittadinanza in quanto «status» permanente ed imprescrittibile, salva l'estinzione per effetto di rinuncia da parte del richiedente, è giustiziabile in ogni tempo (anche in caso di pregressa morte dell'ascendente o del genitore dai quali deriva il riconoscimento) per l'effetto perdurante anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione dell'illegittima privazione dovuta alla norma discriminatoria dichiarata incostituzionale».

In applicazione del c.d. «diritto vivente», deve, dunque, ritenersi che - quantomeno nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025 - i soggetti nati all'estero che potevano dimostrare la propria discendenza ininterrotta da un cittadino italiano fossero per ciò solo cittadini italiani, essendo la qualità di cittadino italiano una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità (così Cass. civ., Sez. unite, n. 4466/2009 cit.).

La circostanza che costoro avessero, o meno, agito in giudizio per il riconoscimento formale del loro status di cittadini costituiva, invero, una semplice circostanza di fatto, irrilevante ai fini del riconoscimento del diritto, non potendo parlarsi di rapporto giuridico cd. «a formazione progressiva», bensì, piuttosto, di un diritto soggettivo perfetto che sorgeva con la nascita della persona, dal momento che il mancato accertamento giudiziale del diritto soggettivo non fa venire meno l'esistenza del diritto.

Un'interpretazione contraria, d'altronde, contrasterebbe con l'impostazione ermeneutica adottata dalla giurisprudenza consolidata, oltre che con la natura dichiarativa, e non certo costitutiva, pacificamente riconosciuta alle sentenze di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*, che si limitano ad accertare o dichiarare uno status già acquisito sin dalla nascita.

Alla luce di ciò, sono chiari i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione oggetto di controversia, che introduce un'ipotesi di revoca di uno status di cittadino già acquisito dal soggetto nato all'estero con avo italiano.

Si configura, dunque, in concreto, una perdita automatica *ex tunc* della cittadinanza, o per meglio dire, una sorta di revoca implicita della cittadinanza, per tutti coloro che, nati prima dell'entrata in vigore del decreto in questione, avevano già acquisito, grazie all'ininterrotta discendenza da cittadino italiano, la titolarità sostanziale dello status *civitatis*, pur non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento della titolarità del diritto, tramite una dichiarazione di volontà espressa.

E ciò, nonostante il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, infatti: «Questa Corte riconosce «che il legislatore god[e] di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza» (sentenza n. 25 del 2025).

Nondimeno, le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità, «non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011)» (sentenza n. 25 del 2025 e, in senso analogo, sentenza n. 195 del 2022). In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori (così la già citata sentenza n. 30 del 1983, che ha ravvisato una violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella disciplina che prevedeva «l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre», senza contemplare il medesimo acquisto a titolo originario anche in caso di cittadinanza italiana della madre). Di seguito, questa Corte ha ritenuto manifestamente irragionevoli e sproporzionate, nel loro applicarsi a persone affette da infermità o da menomazione di natura fisica o psichica, norme attributive della cittadinanza che richiedevano la dimostrazione di conoscenze o il compimento di atti nei loro confronti non esigibili (sentenze n. 25 del 2025 e n. 258 del 2017).



E ancora, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che irragionevolmente includeva, nel novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento (sentenza n. 195 del 2022). (...)

Nondimeno, compete a questa Corte accertare, al metro della non manifesta irragionevolezza e sproporzione, che le norme che regolano l'acquisizione dello *status civitatis* non facciano ricorso a criteri del tutto estranei ai principi costituzionali e a quei molteplici tratti, che, come sopra evidenziato connotano la cittadinanza» (così: Corte costituzionale, sentenza n. 142/2025).

Ciò posto, la norma appare in contrasto con gli articoli 2, 3, 117, 22, 72 e 77 della Costituzione, per le ragioni di seguito indicate.

6.1. Ragioni di contrasto con gli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione.

La disciplina censurata si pone in contrasto con gli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con particolare riferimento agli articoli 9 del T.U.E. e 20 del T.F.U.E., per violazione dei principi di uguaglianza, irragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento, quali principi fondamentali dell'ordinamento interno e unionale.

L'irragionevolezza della normativa emerge, in prima battuta, con riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, i quali fondano un generale principio di ragionevolezza delle norme, le quali devono infatti, a loro volta, rispettare un altrettanto generale principio di affidamento nella sicurezza giuridica.

La sospetta incostituzionalità attiene alla violazione del limite invalicabile dei cd. diritti quesiti, *sub specie* di revoca del diritto di cittadinanza, quale *status* giuridico già acquistato per nascita.

In questa sede non si intende porre in dubbio l'esistenza del potere discrezionale del legislatore di fissare uno sbarramento temporale per l'acquisto della cittadinanza: ciò tanto per quanto concerne l'individuazione del numero di generazioni, a ritroso, entro cui la cittadinanza può essere trasmessa (ciò che non rileva in questa sede), quanto per quanto concerne l'individuazione del giorno a partire dal quale l'acquisto della cittadinanza è soggetto a nuove regole per i nuovi nati (*id est*: per coloro che saranno nati successivamente a tale giorno).

Ciò che, invece, suscita dubbi di tenuta costituzionale è la previsione di un termine, quale *dies a quo* per l'applicazione della nuova disciplina (e per la conseguente «preclusione *ex tunc* all'acquisto» della cittadinanza, secondo la terminologia utilizzata dal legislatore nella relazione illustrativa), anche a coloro che sono già nati prima di detto termine e che, pertanto, hanno già legittimamente acquistato la cittadinanza italiana in base alla legge vigente al momento della loro nascita.

Pur non essendo la retroattività della legge civile di per sé vietata, essa trova, infatti, «un limite nel principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, il mancato rispetto del quale si rivolge in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma» (così: Corte costituzionale, sentenza n. 69/2014).

Nel caso di specie, la modifica del regime di riconoscimento della cittadinanza ha inciso direttamente su una situazione soggettiva già perfezionatasi nella sfera giuridica degli interessati, i quali, nati anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina, avevano acquisito, sin dalla nascita, la cittadinanza italiana *iure sanguinis*.

Il riconoscimento amministrativo o giudiziale dello *status* ha, infatti, come già osservato, natura meramente dichiarativa e non costitutiva, sicché tali soggetti erano già cittadini italiani a tutti gli effetti e confidavano, legittimamente, nella possibilità di ottenere, in ogni tempo, l'accertamento formale di uno *status* già esistente.

L'intervento normativo sopravvenuto ha, invece, determinato una privazione di tale situazione giuridica, in violazione del principio di affidamento.

La disciplina censurata viola, inoltre, anche il principio di eguaglianza, introducendo trattamenti differenziati tra soggetti che si trovano in condizioni di fatto del tutto omogenee, finendo, così, col far dipendere il riconoscimento della cittadinanza italiana da elementi del tutto arbitrari e non riconducibili alla sfera di controllo del singolo, quali la data di presentazione della domanda in sede amministrativa o giudiziale.

Sennonché la concreta possibilità di presentare tempestivamente tali istanze dipende anche da fattori burocratici ed economici del tutto estranei alla volontà dell'interessato, con la conseguenza per cui la distinzione tra chi abbia presentato una domanda prima del 28 marzo 2025 e chi lo abbia fatto successivamente a tale termine si risolve in una disparità di trattamento, priva di giustificazione razionale.

Né l'aver promosso un giudizio di accertamento può costituire valido criterio di differenziazione, trattandosi di un'iniziativa avente una funzione meramente dichiarativa, che non qualifica in termini di maggior meritevolezza la posizione giuridica del soggetto, risolvendosi, piuttosto, in una discriminazione indiretta ai danni di coloro che non disponevano delle risorse economiche necessarie per adire tempestivamente l'autorità giudiziaria.



La disposizione censurata viola, infine, anche il principio di ragionevolezza e proporzionalità, determinando una compressione particolarmente intensa e definitiva della sfera giuridica dei destinatari, a fronte di obiettivi che avrebbero potuto essere perseguiti mediante strumenti meno invasivi.

La revoca massiva dello *status* di cittadino appare, infatti, manifestamente sproporzionata rispetto alle finalità dichiarate di gestione del carico amministrativo e giudiziario, le quali avrebbero potuto essere perseguite mediante misure temporanee o transitorie, in attesa di una riforma organica della materia.

Alla luce di tutto quanto sin qui evidenziato, le disposizioni censurate si pongono, altresì, in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione al diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento agli articoli 9 del T.U.E. e 20 del T.F.U.E. in punto di cittadinanza europea, cui accede un complesso di diritti politici, civili e sociali di *rango* primario.

La normativa censurata, incidendo retroattivamente sull'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, determina la perdita automatica e generalizzata dello *status* di cittadino dell'Unione europea per una platea indeterminata di soggetti, collocandosi così, pacificamente, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

La situazione dei soggetti che, possedendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rischiano di perdere lo *status* di cittadino dell'Unione e i diritti a esso connessi rientra, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione, con la conseguenza che, nell'esercizio della competenza in materia di cittadinanza, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio di proporzionalità.

Sotto tale profilo, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha costantemente chiarito che la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro è incompatibile con il diritto dell'Unione europea, qualora le norme nazionali non consentano, in alcun momento, un esame individuale delle conseguenze che tale perdita produce per gli interessati, alla luce dei diritti derivanti dall'art. 20 del T.F.U.E.

In particolare, è stato affermato che gli Stati devono garantire la possibilità di conservare o recuperare la cittadinanza, anche con effetti *ex tunc*, entro termini ragionevoli, che possono iniziare a decorrere solo a seguito di una specifica e individuale informazione circa il rischio di perdita dello *status*, accompagnata dalla possibilità di presentare un'istanza idonea a impedire il verificarsi dell'evento estintivo (cfr. C.G.U.E., sentenza del 12 marzo 2019, C-221/17; C.G.U.E., sentenza del 5 settembre 2023, C-689/21).

Ne discende che una disciplina che determini la perdita automatica, generalizzata e irreversibile della cittadinanza, senza alcuna valutazione individuale, senza adeguate garanzie procedurali e senza l'introduzione di un regime transitorio che consenta agli interessati di mantenere o riacquistare lo *status* entro un termine ragionevole, risulta manifestamente sproporzionata e incompatibile con il diritto dell'Unione.

Il decreto-legge n. 36/2025 e la relativa legge di conversione, in definitiva, non soddisfano i criteri elaborati dalla giurisprudenza europea, prevedendo una disciplina retroattiva che incide in modo definitivo sullo *status* di cittadino, senza possibilità di opzione, conservazione o recupero, e senza alcun esame individuale delle conseguenze prodotte nella sfera giuridica degli interessati.

Tale disciplina si pone pertanto in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, integrando una violazione dell'art. 117 della Costituzione, che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo.

6.2. Ragioni di contrasto con l'art. 22 della Costituzione.

La disposizione censurata si pone in evidente contrasto anche con l'art. 22 della Costituzione, il quale stabilisce che: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

Tale precetto costituzionale non può essere interpretato, in senso riduttivo, come mero divieto di discriminazione fondata sulle opinioni politiche individuali, poiché una simile lettura ne svuoterebbe la portata normativa, rendendolo una mera ripetizione dei principi di eguaglianza e democraticità sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione.

L'interpretazione preferibile dell'art. 22 della Costituzione induce, piuttosto, a ritenere che esso vieti ogni forma di privazione dello *status civitatis* fondata su motivi, comunque, riconducibili a scelte discrezionali di natura politica, comprese quelle giustificate con riferimento a interessi pubblici generali o assunti come preminenti per la collettività nazionale.

Non a caso, del resto, l'art. 22 della Costituzione è collocato tra le garanzie dei rapporti civili, a conferma del nesso inscindibile tra cittadinanza e tutela delle libertà fondamentali, e dell'intento del Costituente di sottrarre uno degli aspetti più essenziali della personalità giuridica alla disponibilità del legislatore ordinario.

Nel caso di specie, l'art. 3-bis, comma 1, della legge n. 91 del 1992, come introdotto dal decreto-legge n. 36 del 2025, determina una sostanziale ipotesi di perdita automatica della cittadinanza italiana in capo a soggetti che tale *status* avevano già acquisito *iure sanguinis*, in quanto nati anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina.



Tale effetto è giustificato dal legislatore sulla base di ragioni, esplicitamente indicate nel preambolo del provvedimento, quali: la crescita esponenziale della platea dei cittadini residenti all'estero, la presunta assenza di vincoli effettivi con la Repubblica, l'esigenza di maggiore omogeneità culturale e identitaria e i correlati profili di sicurezza nazionale.

Si tratta, tuttavia, di motivazioni che integrano a pieno titolo «motivi politici» ai sensi dell'art. 22 della Costituzione, in quanto attengono a scelte discrezionali di politica demografica, identitaria e securitaria, fondate su valutazioni di opportunità generale, e non su comportamenti volontari o imputabili ai singoli interessati.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato l'illegittimità delle ipotesi di perdita automatica della cittadinanza, ribadendo che l'estinzione dello *status civitatis* può conseguire esclusivamente a un atto consapevole e volontario del soggetto interessato, come chiarito a partire dalla sentenza n. 87/1975.

Se è vero che l'acquisto della cittadinanza rientra nella discrezionalità del legislatore, altrettanto non può dirsi per il suo mantenimento una volta che lo *status* sia stato acquisito, poiché esso si configura come un diritto fondamentale della persona, costituente una qualità essenziale dell'individuo, con caratteri di assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità, come affermato dalla costante giurisprudenza di legittimità (*cfr.* in tal senso, *ex multis*: Cass. civ., Sez. unite, n. 4466/2009; Cass. civ., Sez. unite, n. 25317/2022; Cass. civ., Sez. unite, n. 25318/2022).

La normativa sospettata di incostituzionalità, incidendo in modo massivo e indiscriminato su intere categorie di cittadini, senza riferimento a comportamenti attivi e senza possibilità di evitare l'effetto ablativo, realizza proprio quella forma di privazione arbitraria della cittadinanza, che l'art. 22 della Costituzione intende radicalmente escludere.

6.3. Ragioni di contrasto con gli articoli 72 e 77 della Costituzione.

La disciplina censurata presenta profili di dubbia conformità al dettato costituzionale anche sotto il profilo dell'impiego, per la sua introduzione, dello strumento della decretazione d'urgenza, in violazione degli articoli 72, comma 4, e 77 della Costituzione.

In primo luogo, deve osservarsi come la materia della cittadinanza, per la sua intrinseca rilevanza costituzionale, appaia coperta da una riserva di legge formale e, sul piano procedimentale, da una riserva di Assemblea, con conseguente necessità che la relativa disciplina sia adottata mediante legge ordinaria del Parlamento, secondo l'iter *legis* ordinario di cui all'art. 72 della Costituzione, e non attraverso atti aventi forza di legge del Governo.

— L'art. 72, comma 4, della Costituzione individua, infatti, una serie di materie la cui regolazione legislativa deve avvenire mediante l'esame e l'approvazione diretta dell'Assemblea, in ragione della loro particolare importanza politica e istituzionale, e tale previsione risponde all'esigenza di assicurare un confronto parlamentare pieno, caratterizzato da pubblicità delle sedute e dalla partecipazione integrale delle forze politiche, garanzie che non possono essere assicurate in sedi diverse.

Tra le materie espressamente sottoposte a riserva di assemblea dall'art. 72, comma 4, della Costituzione figurano la materia costituzionale e la materia elettorale, entrambe interpretate estensivamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, così da ricomprendere, rispettivamente, ogni intervento di particolare rilievo sull'assetto istituzionale dello Stato e ogni aspetto attinente alla disciplina della funzione elettorale, incluse le condizioni per l'attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva. In tale prospettiva, la disciplina dello *status civitatis* non può che rientrare nell'ambito di applicazione di tali riserve, incidendo direttamente su un elemento costitutivo dello Stato e sulla definizione del rapporto di rappresentanza politica.

La cittadinanza, infatti, non costituisce un mero *status* individuale, ma rappresenta il presupposto indefettibile per l'esercizio dei diritti politici, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e per i *referendum*, sicché qualsiasi intervento normativo che modifichi retroattivamente le condizioni per l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, escludendo soggetti precedentemente legittimati, comporta una modifica implicita della composizione del corpo elettorale.

Un simile intervento, per la sua portata e per l'impatto sull'assetto democratico, richiede necessariamente il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e non può essere affidato allo strumento eccezionale del decreto-legge, pena la violazione dell'art. 72, comma 4, della Costituzione.

In ogni caso, anche a voler ritenere la materia non coperta da riserva di legge formale e di Assemblea, risulta evidente il difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Le ragioni addotte dal Governo nel preambolo del decreto-legge n. 36 del 2025, consistenti nell'esigenza di arginare la crescita del numero di potenziali cittadini italiani residenti all'estero, nella presunta assenza di vincoli effettivi con la Repubblica e nei correlati profili di sicurezza nazionale, nonché nel timore di un sovraccarico dei Comuni e degli uffici consolari e giudiziari - attengono a fenomeni noti e risalenti nel tempo, che non presentano i caratteri della straordinarietà o dell'emergenza, tali da giustificare un intervento immediato mediante decreto-legge.

La disciplina della cittadinanza *iure sanguinis* è rimasta sostanzialmente invariata per oltre un secolo, e gli interventi succedutisi nel tempo hanno avuto carattere prevalentemente ampliativo, in attuazione del principio di eguaglianza, sicché non è ravvisabile alcuna situazione sopravvenuta che imponesse un intervento normativo urgente e indifferibile, tanto più se orientato a introdurre una disciplina retroattiva e peggiorativa, incidente su situazioni soggettive già consolidate.



Del resto, la stessa finalità dichiarata di arrestare un meccanismo di crescita esponenziale delle domande di riconoscimento della cittadinanza avrebbe potuto essere perseguita, coerentemente con la natura del fenomeno, mediante misure efficaci solo *pro futuro*, senza incidere retroattivamente sugli effetti giuridici già verificatisi.

Nel caso di specie, l'intervento normativo si colloca al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste dall'art. 77 della Costituzione, risultando privo dei presupposti richiesti e adottato in una materia che, per la sua rilevanza democratica e istituzionale, avrebbe dovuto essere riservata alla piena dialettica parlamentare.

Ne consegue che la disciplina censurata viola gli articoli 72, comma 4, e 77 della Costituzione, risultando costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo procedimentale.

7. Conclusioni.

Alla luce di tutto ciò, l'art. 3-bis della legge n. 91/1992, introdotto dal decreto-legge n. 36/2025, convertito in legge n. 74/2025, appare costituzionalmente illegittimo nella parte in cui attribuisce efficacia retroattiva alle nuove condizioni limitative del riconoscimento della cittadinanza italiana per nascita, incidendo su situazioni già perfezionate e risolvendosi in una revoca *ex tunc* di un diritto acquisito, senza la previsione di un termine ragionevole per la richiesta di riconoscimento dello *status civitatis*.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953;

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere «a», «a-bis» e «b» - della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni in legge 23 maggio 2025 n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3, 117 (quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento unionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), 22, 72 e 77 della Costituzione;

dichiara la contumacia del Ministero dell'interno;

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

ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti del presente giudizio (ivi compresa la parte contumace), al pubblico ministero presso l'intestato Tribunale e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati a cura della Cancelleria;

manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Campobasso, 6 febbraio 2026

Il Giudice: CASILLO

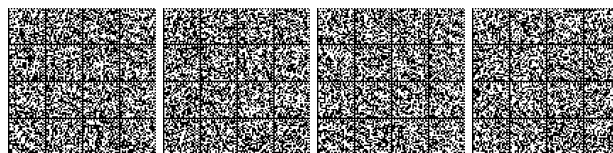
26C00050

N. 41

Ordinanza del 6 febbraio 2026 del Tribunale di Campobasso nel procedimento civile promosso da Rebeca Cristina Camargo De Souza Nicola e Fabiana Camargo De Souza Chicole contro Ministero dell'interno

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.



TRIBUNALE ORDINARIO DI CAMPOBASSO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE

E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, nella persona del giudice dott.ssa Claudia Carissimi, nella causa civile di I grado iscritta al n. r.g. 1234/2025 promossa da:

Fabiana Camargo De Souza Chicole (C.F. CMRFBN78D41Z602U), nata a Osasco/SP (Brasile) il 1° aprile 1978;

Rebeca Cristina Camargo De Souza Nicola (C.F. CMRRCC98L51Z602C), nata a Osasco/SP (Brasile) l'11 luglio 1998, rappresentate e difese dall'avv. Licia Celi, giusta procura in atti, elettivamente domiciliate presso il suo studio, sito in Massa, via Marinara Vecchia n. 75;

Ricorrenti contro Ministero dell'interno (C.F. 97149560589), in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Campobasso, presso i cui uffici è domiciliato;

Convenuto e con l'intervento del Pubblico Ministero presso il Tribunale interventore *ex lege* a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 23 dicembre 2025, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1. Sullo svolgimento del giudizio *a quo*

Con ricorso *ex art. 281-decies* del codice di procedura civile depositato in data 26 agosto 2025, le ricorrenti, di nazionalità brasiliana, hanno convenuto in giudizio il Ministero dell'interno chiedendo di accertare e dichiarare il loro *status* di cittadine italiane *iure sanguinis*.

A fondamento della domanda hanno dedotto di essere discendenti dirette di cittadino italiano, Giovanni Francesco Romano, nato a Bojano (CB) il 7 aprile 1881 (successivamente alla proclamazione del Regno d'Italia, deceduto in Brasile), il quale successivamente è emigrato in Brasile senza tuttavia mai acquisire la cittadinanza brasiliana, con conseguente conservazione della cittadinanza italiana e sua trasmissione alle discendenti.

Hanno ricostruito la linea di discendenza nei termini che seguono:

la ricorrente Fabiana Camargo de Souza Chicole (nata a Osasco/SP, Brasile, il 1° aprile 1978) è madre dell'altra ricorrente Rebeca Cristina Camargo de Souza Nicola (nata a Osasco/SP, Brasile, il 11 luglio 1998);

allegano di essere entrambe discendenti in linea diretta da Giovanni Francesco Romano, cittadino italiano per nascita, essendo nato a Bojano (CB) il 7 aprile 1881, trasferito in Brasile, senza mai rinunciare alla cittadinanza italiana;

ricostruiscono la linea di discendenza, per il tramite della figlia di Giovanni Francesco Romano e del figlio di quest'ultima, ed invero:

Giovanni Francesco Romano ha avuto una figlia, Alcina Romano (nata il 14 novembre 1917);

Alcina Romano ha contratto matrimonio con Lazaro Martins de Souza il 3 marzo 1934 e, dalla loro unione, in data 7 ottobre 1946, è nato Ademir Martins de Souza;

Ademir Martins de Souza ha contratto matrimonio con Vera Lucia de Camargo il 21 dicembre 1968 e, dalla loro unione, è nata, in data 1° aprile 1978, Fabiana Camargo de Souza (ricorrente);

Fabiana Camargo de Souza ha contratto matrimonio con Christian Daniel Nicola, in data 11 luglio 1998 e, dalla loro unione, è nata Rebeca Cristina Camargo de Souza Nicola (ricorrente);

da ultimo, in data 10 marzo 2012, Fabiana Camargo de Souza ha contratto matrimonio con Nilton Ricardo Chicole, assumendone il cognome.

I ricorrenti allegano che i discendenti di Giovanni Francesco Romano sono italiani per diritto di nascita e che il matrimonio dell'ascendente in linea retta italiana di sesso femminile con un cittadino straniero non costituisce una rinuncia *ex lege* allo *status* civitatis ai sensi del previgente art. 10, comma 3, della legge n. 555/1912.

Chiedono pertanto di ordinare al Ministero dell'Interno e, per esso, all'ufficiale dello Stato Civile competente, di procedere all'iscrizione, trascrizione e annotazione della cittadinanza nei registri dello stato civile.



Hanno prospettato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, 1-*bis* e 1-*ter* del decreto-legge n. 36/2025 (convertito con modificazioni in legge n. 74/2025) e, dunque, dell'art. 3-*bis* comma 1 lettera a) a-*bis*) e b) della legge n. 91/1992, per violazione degli articoli 3, 22, 72, 77 e 117 comma 1 Cost. e dell'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 36/2025 (convertito con modificazioni in legge n. 74/2025, che ha modificato l'art. 19-*bis* del decreto legislativo n. 150/2011), per violazione degli articoli 24 e 111 Cost.

Il Pubblico Ministero nulla ha opposto.

Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio, chiedendo in via principale il rigetto del ricorso ed evidenziando che la disciplina giuridica applicabile alla fattispecie deve essere individuata nel decreto-legge n. 36/2025, convertito con modificazioni in legge n. 74/2025, in quanto il ricorso è stato depositato in data 26 agosto 2025, dunque successivamente alle ore 23,59 del 27 marzo 2025.

L'Amministrazione ha altresì evidenziato che, nel caso di specie, non ricorre alcuno dei presupposti in presenza dei quali, ai sensi del novellato art. 3-*bis* legge n. 91/1992, è possibile il riconoscimento in capo alle ricorrenti del preteso *status civitatis*.

La causa è stata istruita in via documentale e discussa all'udienza del 23 dicembre 2025, celebrata in modalità cartolare.

2. Sulla competenza del Tribunale di Campobasso

Preliminarmente, va affermata la competenza della Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera circolazione dei cittadini UE presso il Tribunale di Campobasso, ai sensi dall'art. 4, comma 5 decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni in legge n. 46/2017, secondo cui «quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani».

Nel caso di specie, le ricorrenti non risiedono in Italia e risulta agli atti che l'ascendente sia nato a Bojano (CB), comune compreso nel distretto della Corte d'Appello di Campobasso.

3. Sulla fondatezza della domanda in base alla normativa previgente al decreto-legge n. 36/2025 (conv. in legge n. 74/2025)

È noto che la domanda introduttiva del procedimento in epigrafe, ove fosse stata presentata prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 36/2025 (conv. in legge n. 74/2025), avrebbe trovato pacifico accoglimento, in quanto:

in punto di fatto, i ricorrenti hanno fornito la prova della linea di discendenza dall'avo italiano, in assenza di perdita di cittadinanza da parte di quest'ultimo, provando altresì la mancanza di qualsivoglia interruzione nella linea di trasmissione;

ed invero, né il matrimonio con cittadino straniero (Lazaro Martins de Souza) dell'ava Alcina Romano, celebrato in data 3 marzo 1934, né la nascita del figlio Ademir Martins de Souza, avvenuta in data 7 ottobre 1946, eventi entrambi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sono elementi idonei ad impedire la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* per linea materna;

infatti, «per effetto delle sentenze della Corte Costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, deve essere riconosciuto il diritto allo «*status*» di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da figlio di donna italiana coniugata con cittadino straniero nel vigore della legge 555 del 1912 che sia stata, di conseguenza, privata della cittadinanza italiana a causa del matrimonio. Pur condividendo il principio dell'incostituzionalità sopravvenuta, secondo il quale la declaratoria d'incostituzionalità delle norme precostituzionali produce effetto soltanto sui rapporti e le situazioni non ancora esaurite alla data del 1° gennaio 1948, non potendo retroagire oltre l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte afferma che il diritto di cittadinanza in quanto «*status*» permanente ed imprescrittibile, salva l'estinzione per effetto di rinuncia da parte del richiedente, è giustiziabile in ogni tempo (anche in caso di pregressa morte dell'ascendente o del genitore dai quali deriva il riconoscimento) per l'effetto perdurante anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione dell'illegittima privazione dovuta alla norma discriminatoria dichiarata incostituzionale» (Cass. Sez. Unite sentenza n. 4466 del 25 febbraio 2009);

ed ancora: «lo stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo che si manifestano nell'esercizio dei diritti conseguenti; esso, come si è rilevato, può perdersi solo per rinuncia, così come anche nella legislazione previgente (art. 8 n. 2 legge 555 del 1912) [...] Perciò correttamente si afferma che lo stato di cittadino, effetto della condizione di figlio, come questa, costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato»;

la linea di discendenza che conduce dall'avo italiano agli odierni ricorrenti è compiutamente documentata: le ricorrenti hanno adempiuto all'onere probatorio allegando l'estratto dell'atto di nascita e il certificato di non naturaliz-



zazione dell'avo italiano unitamente agli ulteriori certificati di nascita e di matrimonio dei discendenti, sino agli odierni ricorrenti;

ed invero, «a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva.» (Cass. civ. SSUU 25317/2022);

la parte convenuta è venuta meno all'onere probatorio su di lei gravante, non avendo depositato documentazione comprovante l'intervenuta rinuncia alla cittadinanza italiana da parte dell'ascendente cittadino italiano.

dall'esame dei documenti prodotti risulta che la trasmissione della cittadinanza, secondo la legge all'epoca vigente, si interruppe a causa di un passaggio generazionale per linea femminile (dato dal matrimonio dell'ascendente con cittadino straniero);

la trasmissione jure sanguinis era infatti all'epoca prevista – salvi casi marginali unicamente per via paterna, ed inoltre l'art. 10 della legge n. 555/1912 stabiliva la perdita della cittadinanza italiana per la donna che si univa in matrimonio con un cittadino straniero;

in conclusione, in applicazione del regime normativo precedente, anche alla luce degli arresti giurisprudenziali sopra richiamati, la domanda sarebbe stata accolta.

4. Sull'ammissibilità e rilevanza della questione di costituzionalità

Si riporta il testo dell'art. 3-bis legge n. 91/1992 nella nuova formulazione:

«1. In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio-decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni:

a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

a-bis) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23,59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025;

b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;

d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

Stante il tenore letterale della disposizione, la questione di costituzionalità deve ritenersi rilevante, con esclusivo riferimento ai profili sostanziali, in quanto non risulta applicabile alcuna delle eccezioni espressamente disciplinate dall'art. 3-bis legge n. 91/1992 e sopra riportate, atteso che:

1) la domanda è stata depositata in data 26 agosto 2025, dunque nella vigenza del decreto-legge n. 36/2025 (convertito in legge n. 74/2025, entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione per espressa previsione ex art. 2), che deve pertanto trovare applicazione; ed inoltre non risulta proposta domanda in via giudiziale prima delle ore 23.59 del 27 marzo 2025;

2) non risulta proposta domanda in via amministrativa, né risultava proponibile, in ragione del fatto che la figlia dell'avo emigrato ha sposato un cittadino straniero e ha avuto un figlio nato prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948;

3) non risulta che alcun genitore delle ricorrenti abbia soggiornato in Italia per due anni prima della nascita dei figli;

4) gli ascendenti, di primo o secondo grado, delle ricorrenti non possedevano esclusivamente la cittadinanza italiana.

La controversia non può che essere decisa – *rectius*: deve essere decisa – facendo applicazione dell'art. 3-bis legge n. 91/1992 della cui costituzionalità si dubita.



Né è possibile un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione: in altri termini, la chiarezza del dato letterale – ad una con l'elencazione analitica, e verosimilmente tassativa, delle eccezioni - esclude la possibilità di un'interpretazione alternativa, ivi compresa quella costituzionalmente orientata.

In base alla costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità «è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di una interpretazione conforme alla Carta fondamentale e (...) la escluda consapevolmente (sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017)» (sentenza n. 6/2024).

5. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità

La questione non appare manifestamente infondata, con riferimento alle questioni sostanziali che di seguito si affrontano.

Il Giudicante ritiene che sussista un fondato motivo di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 3-bis legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 1, comma 1 decreto-legge n. 36/2025, convertito con modificazioni in legge n. 74/2025, nella parte in cui limita retroattivamente la disciplina dell'acquisto automatico della cittadinanza *iure sanguinis* anche con riferimento a soggetti già nati alla data di entrata in vigore della norma.

La disposizione in esame comporta, infatti, una significativa compressione del diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana, introducendo una normativa speciale espressamente derogatoria rispetto agli ordinari criteri previsti dalla legislazione previgente, applicabile anche a soggetti che, anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, avevano già acquisito automaticamente e ab origine la cittadinanza italiana *iure sanguinis* (ciò sul presupposto per cui l'eventuale sentenza dichiarativa dello *status* di cittadino italiano ha natura pacificamente dichiarativa).

La novella normativa si applica a tutte le domande presentate successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025 (dunque si esclude qualsiasi profilo di retroattività formale: la legge si applica alle domande presentate dopo la sua entrata in vigore); incide negativamente, tuttavia, sulla posizione di tutti coloro che nati prima della sua entrata in vigore e che, in quanto discendenti senza interruzioni da avo italiano, secondo la disciplina vigente al momento della nascita hanno pacificamente acquistato la cittadinanza italiana.

Conseguenza necessaria della nuova disciplina è che questa comporta una sostanziale revoca di un diritto già acquisito (anche se non ancora giudizialmente accertato: si è già detto che la sentenza di accertamento ha natura dichiarativa).

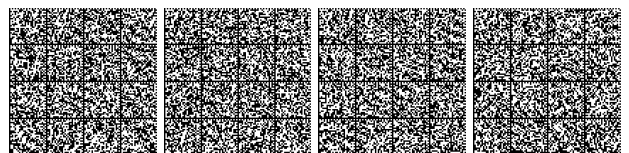
La relazione illustrativa al decreto-legge n. 36/2025 chiarisce che il novellato art. 3-bis «stabilisce una preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza per i nati all'estero in possesso di cittadinanza di Stato estero», fatte salve le eccezioni di cui alle lettere da *a*) ad *d*) della medesima disposizione. Secondo la citata relazione, «la disposizione non introdurrebbe un'ipotesi di perdita della cittadinanza (ulteriore rispetto a quelle previste dall'art. 13 della legge n. 91 del 1992) bensì una specifica preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza italiana (*ex tunc* e dunque operante anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa) per discendenza, per adozione o per altra causa».

In tale contesto, occorre tuttavia verificare se la deroga introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 integri, nei suoi effetti sostanziali, una nuova ipotesi di perdita — o, più propriamente, di revoca — della cittadinanza già acquisita, ovvero se configuri, come prospettato nella relazione illustrativa, un mero meccanismo processuale, immediatamente applicabile in forza del principio *tempus regit actum*.

In altri termini, deve valutarsi se l'immediata applicazione della nuova disciplina di cui all'art. 3-bis della legge n. 91/1992 risulti compatibile con i principi costituzionali di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento nonché con i principi costituzionali e internazionali che vietano la privazione arbitraria della cittadinanza.

Sul punto, appare utile richiamare quanto recentemente affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 25318/2022 (relativa alle conseguenze giuridiche nell'ordinamento italiano della normativa brasiliana che introdusse, nel 1889, la c.d. «grande naturalizzazione»), che ha ripercorso i principi fondamentali posti dalla legge n. 91/1992 per l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana, ribadendo come la cittadinanza sia una qualità attribuita dalla legge e che indica l'appartenenza di un soggetto a uno Stato, a cui corrisponde un patrimonio di diritti e doveri.

La richiamata pronuncia, in particolare, afferma testualmente che: «l'ordinamento giuridico italiano mantiene per tradizione un approccio conservatore, senza alterazioni sostanziali rispetto al prevalente criterio di acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, praticamente immutato fin dal codice civile del 1865 secondo un impianto ereditato prima dalla legge n. 555 del 1912 e poi dalla attuale legge n. 91 del 1992. L'acquisto fondamentale è a titolo originario per nascita. Fino al 1992 ciò equivaleva a dire che è cittadino italiano chi sia figlio di padre cittadino, oppure, quando il padre è ignoto (o apolide), chi sia figlio di madre cittadina. Una tale formula ha nella sostanza caratterizzato le leggi



nazionali nell'arco del divenire storico che qui rileva: articoli 4 e 7 del codice civile del 1865, art. 1 della legge n. 555 del 1912. Il quadro è mutato con la legge n. 91 del 1992, frutto di una sopravvenuta maturazione costituzionale, ma semplicemente nel senso che è cittadino per nascita - oggi - chi sia figlio di padre o di madre cittadini, ovvero chi sia nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi [...] Può osservarsi che il peso della scelta ispirata ai legami di sangue (per l'appunto *iure sanguinis*), rispetto ad altri indici di legame tra la persona e il territorio (iure loci o, come anche si dice, iure soli, più o meno temperati da requisiti e condizioni aggiunte), ha giustificato (e tuttora in parte giustifica, nella legge n. 91 del 1992) una decisa restrizione delle possibilità di acquisto della cittadinanza di chi non vanti ascendenti italiani, ma anche - per la contraddizione che non consente - una altrettanto decisa restrizione delle possibilità di ravvisare fattispecie estintive della cittadinanza degli italiani all'estero. È un fatto assolutamente ovvio, da quest'ultimo punto di vista, che l'istituto della perdita della cittadinanza italiana può dipendere solo dalla legislazione nazionale, secondo le previsioni in questa *pro-tempore* rinvenibili, non mai invece da decisioni attuate in un ambito ordinamentale straniero. Proprio da ciò è originato il riconoscimento dei fenomeni di doppia cittadinanza, d'altronde armonici con lo sviluppo e l'evoluzione del diritto internazionale. Fenomeni dei quali l'ordinamento attuale (con la citata legge n. 91 del 1992) tende semmai a risolvere le ipotetiche conseguenti situazioni di conflitto.

Non può non sottolinearsi come della rilevanza di tali fenomeni di doppia cittadinanza abbia dato atto pure (e finanche all'epoca) la tanto evocata sentenza della Corte di cassazione di Napoli del 1907. [...] La risultante di un tale schema è molto semplice. La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile.

Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cassazione Sezioni unite n. 4466-09). Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro - a legislazione invariata - spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano;

mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione».

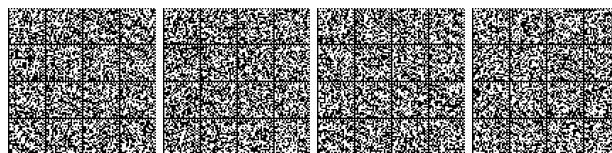
Ad analoghe conclusioni era già pervenuta in precedenza la giurisprudenza di legittimità, di talché si può parlare di orientamento consolidato. Per completezza, si richiama - tra le molte - quanto affermato dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, nella precedente pronuncia n. 4466/2009, ricognitiva dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 87/1975 e n. 30/1983, che avevano esteso l'acquisto della cittadinanza a titolo originario per nascita anche ai figli di madre italiana; in particolare: «Le Sezioni Unite, mutando orientamento rispetto alla pronuncia n. 3331 del 2004, hanno stabilito che, per effetto delle sentenze della Corte Costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, deve essere riconosciuto il diritto allo «*status*» di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da figlio di donna italiana coniugata con cittadino straniero nel vigore della legge n. 555 del 1912 che sia stata, di conseguenza, privata della cittadinanza italiana a causa del matrimonio. Pur condividendo il principi o dell'incostituzionalità sopravvenuta, secondo il quale la declaratoria d'incostituzionalità delle norme precostituzionali produce effetto soltanto sui rapporti e le situazioni non ancora esaurite alla data del 1° gennaio 1948, non potendo retroagire oltre l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte afferma che il diritto di cittadinanza in quanto «*status*» permanente ed imprescrittibile, salva l'estinzione per effetto di rinuncia da parte del richiedente, è giustiziabile in ogni tempo (anche in caso di pregressa morte dell'ascendente o del genitore dai quali deriva il riconoscimento) per l'effetto perdurante anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione dell'illegittima privazione dovuta alla norma discriminatoria dichiarata incostituzionale».

In applicazione del c.d. «diritto vivente», deve ritenersi che - quantomeno nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025 - i soggetti nati all'estero che potevano dimostrare la propria discendenza ininterrotta da un cittadino italiano fossero per ciò solo cittadini italiani, essendo la qualità di cittadino italiano una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità (così Cassazione SU n. 4466/2009 cit.).

La circostanza che costoro avessero, o meno, agito in giudizio per il riconoscimento formale del loro *status* di cittadini costituiva invero una semplice circostanza di fatto, irrilevante ai fini del riconoscimento del diritto, non potendo parlarsi di rapporto giuridico «a formazione progressiva», ma di un diritto soggettivo perfetto che sorgeva con la nascita della persona, dal momento che il mancato accertamento giudiziale del diritto soggettivo non fa venire meno l'esistenza del diritto.

Un'interpretazione contraria, d'altronde, contrasterebbe con l'impostazione ermeneutica adottata dalla giurisprudenza consolidata, oltre che con la natura dichiarativa, e non certo costitutiva, pacificamente riconosciuta alle sentenze di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*, che si limitano ad accertare o dichiarare uno *status* già acquisito sin dalla nascita.

Alla luce di ciò, sono chiari i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione oggetto di controversia, che introduce un'ipotesi di revoca di uno *status* di cittadino già acquisito dal soggetto nato all'estero con avo italiano.



Si configura, dunque, in concreto, una perdita automatica *ex tunc* della cittadinanza o, per meglio dire, una sorta di revoca implicita della cittadinanza, per tutti coloro che, nati prima dell'entrata in vigore del decreto in questione, avevano già acquisito, grazie all'ininterrotta discendenza da cittadino italiano, la titolarità sostanziale dello *status civitatis*, pur non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento della titolarità del diritto, tramite una dichiarazione di volontà espressa.

Ciò, nonostante il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza: «Questa Corte riconosce «che il legislatore god[e] di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza» (sentenza n. 25 del 2025). Nondimeno, le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità, «non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011)» (sentenza n. 25 del 2025 e, in senso analogo, sentenza n. 195 del 2022). In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori (così la già citata sentenza n. 30 del 1983, che ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost., nella disciplina che prevedeva «l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre», senza contemplare il medesimo acquisto a titolo originario anche in caso di cittadinanza italiana della madre). Di seguito, questa Corte ha ritenuto manifestamente irragionevoli e sproporzionate, nel loro applicarsi a persone affette da infermità o da menomazione di natura fisica o psichica, norme attributive della cittadinanza che richiedevano la dimostrazione di conoscenze o il compimento di atti nei loro confronti non esigibili (sentenze n. 25 del 2025 e n. 258 del 2017). E ancora, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che irragionevolmente includeva, nel novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento (sentenza n. 195 del 2022). (...) Nondimeno, compete a questa Corte accertare – al metro della non manifesta irragionevolezza e sproporzione – che le norme che regolano l'acquisizione dello *status civitatis* non facciano ricorso a criteri del tutto estranei ai principi costituzionali e a quei molteplici tratti, che – come sopra evidenziato connotano la cittadinanza» (Corte Cost. sentenza n. 142/2025).

Ciò posto, la norma appare in contrasto con gli articoli 2, 3, 117, 22, 72, 77 della Costituzione.

5.1 Ragioni di contrasto con gli articoli 2, 3, 117 Cost.

La disciplina censurata si pone in contrasto con gli articoli 2, 3, 117 Cost., quest'ultimo con particolare riferimento agli articoli 9 Trattato sull'Unione europea e 20 TFUE, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento, quali principi fondamentali dell'ordinamento interno e unionale.

L'irragionevolezza della normativa emerge con riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, che fondano un generale principio di ragionevolezza delle norme, che devono rispettare un altrettanto generale principio di affidamento nella sicurezza giuridica.

La sospetta incostituzionalità attiene alla violazione del limite invalicabile dei cd. diritti quesiti, *sub specie* di revoca del diritto di cittadinanza quale *status* giuridico già acquistato per nascita.

In questa sede non si intende porre in dubbio l'esistenza del potere discrezionale del legislatore di fissare un limite temporale per l'acquisto della cittadinanza: ciò tanto per il numero di generazioni (ciò che non rileva in questa sede), quanto per l'individuazione del giorno a partire dal quale l'acquisto della cittadinanza sia soggetto a nuove regole per i nuovi nati (id est: per coloro che saranno nati successivamente a tale giorno).

Ciò che suscita dubbi di tenuta costituzionale è la previsione di un termine, quale *dies a quo* per l'applicazione della nuova disciplina (e per la conseguente preclusione *ex tunc* all'acquisto della cittadinanza, secondo la terminologia utilizzata dal legislatore nella relazione illustrativa) anche a coloro che sono già nati prima di detto termine e che pertanto hanno già legittimamente acquistato la cittadinanza in base alla legge vigente al momento della nascita.

Pur non essendo la retroattività della legge civile di per sé vietata, essa trova un limite nel «principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico», il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma retroattiva (Corte Cost. sentenza n. 69/2014).

Nel caso di specie, la modifica del regime di riconoscimento della cittadinanza ha inciso direttamente su una situazione soggettiva già perfezionata nella sfera giuridica degli interessati, i quali, nati anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina, avevano acquisito sin dalla nascita la cittadinanza italiana *iure sanguinis*. Il riconoscimento amministrativo o giudiziale dello *status* ha infatti natura meramente dichiarativa e non costitutiva, sicché tali soggetti erano già cittadini italiani a tutti gli effetti e confidavano legittimamente nella possibilità di ottenere in ogni tempo l'accertamento formale di uno *status* già esistente.

L'intervento normativo sopravvenuto ha invece determinato una privazione di tale situazione giuridica, in violazione del principio di affidamento.



Ed invero, l'efficacia retroattiva delle leggi trova «un limite nel principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, il mancato rispetto del quale si rivolge in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma» (Corte Cost. 69/2014).

La disciplina contestata viola, inoltre, il principio di eguaglianza, introducendo trattamenti differenziati tra soggetti che si trovano in condizioni di fatto del tutto omogenee, facendo dipendere il riconoscimento della cittadinanza da elementi arbitrari e non riconducibili alla sfera di controllo del singolo, quali la data di presentazione della domanda amministrativa o giudiziale.

La concreta possibilità di presentare tempestivamente tali istanze dipende infatti da fattori burocratici ed economici del tutto estranei alla volontà dell'interessato, sicché la distinzione tra chi abbia presentato una domanda prima del 28 marzo 2025 e chi lo abbia fatto successivamente si risolve in una disparità di trattamento priva di giustificazione razionale. Né l'aver promosso un giudizio di accertamento può costituire valido criterio di differenziazione, trattandosi di un'iniziativa avente funzione meramente dichiarativa, che non qualifica in termini di maggiore meritevolezza la posizione giuridica del soggetto, risolvendosi piuttosto in una discriminazione indiretta ai danni di coloro che non disponevano delle risorse economiche necessarie per adire tempestivamente l'autorità giudiziaria.

La disposizione censurata viola, infine, il principio di ragionevolezza e proporzionalità, determinando una compressione particolarmente intensa e definitiva della sfera giuridica dei destinatari, a fronte di obiettivi che avrebbero potuto essere perseguiti mediante strumenti meno invasivi.

La revoca massiva dello *status* di cittadino appare manifestamente sproporzionata rispetto alle finalità dichiarate di gestione del carico amministrativo e giudiziario, che avrebbero potuto essere affrontate mediante misure temporanee o transitorie, in attesa di una riforma organica della materia.

Alla luce di tutto quanto sin qui evidenziato, le disposizioni censurate si pongono altresì in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione al diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento agli articoli 9 Trattato sull'Unione europea e 20 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in punto di cittadinanza europea, cui accede un complesso di diritti politici, civili e sociali di rango primario.

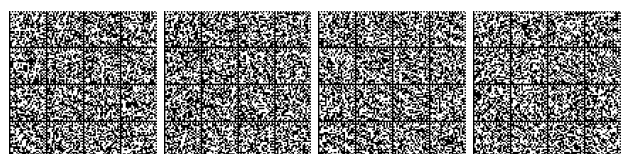
La normativa censurata, incidendo retroattivamente sull'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, determina la perdita automatica e generalizzata dello *status* di cittadino dell'Unione per una platea indeterminata di soggetti, collocandosi così pacificamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. La situazione dei soggetti che, possedendo la cittadinanza di un solo Stato membro, rischiano di perdere lo *status* di cittadino dell'Unione e i diritti a esso connessi rientra, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione, con la conseguenza che, nell'esercizio della competenza in materia di cittadinanza, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il principio di proporzionalità.

Sotto tale profilo, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha costantemente chiarito che la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro è incompatibile con il diritto dell'Unione qualora le norme nazionali non consentano, in alcun momento, un esame individuale delle conseguenze che tale perdita produce per gli interessati, alla luce dei diritti derivanti dall'art. 20 TFUE.

In particolare, è stato affermato che gli Stati devono garantire la possibilità di conservare o recuperare la cittadinanza, anche con effetti *ex tunc*, entro termini ragionevoli, che possono iniziare a decorrere solo a seguito di una specifica e individuale informazione circa il rischio di perdita dello *status*, accompagnata dalla possibilità di presentare un'istanza idonea a impedire il verificarsi dell'evento estintivo (cfr. CGUE, sentenza 12 marzo 2019, C-221/17; CGUE, sentenza 5 settembre 2023, C-689/21). Ne discende che una disciplina che determini la perdita automatica, generalizzata e irreversibile della cittadinanza, senza alcuna valutazione individuale, senza adeguate garanzie procedurali e senza l'introduzione di un regime transitorio che consenta agli interessati di mantenere o riacquistare lo *status* entro un termine ragionevole, risulta manifestamente sproporzionata e incompatibile con il diritto dell'Unione.

Il decreto-legge n. 36/2025 e la relativa legge di conversione non soddisfano i criteri elaborati dalla giurisprudenza europea, prevedendo una disciplina retroattiva che incide in modo definitivo sullo *status* di cittadino, senza possibilità di opzione, conservazione o recupero, e senza alcun esame individuale delle conseguenze prodotte nella sfera giuridica degli interessati. Tale disciplina si pone pertanto in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione integrando una violazione dell'art. 117 Cost., che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo.

5.2 Ragioni di contrasto con l'art. 22 Cost. La disposizione censurata si pone in evidente contrasto con l'art. 22 Cost., il quale stabilisce che: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».



Tale precetto costituzionale non può essere interpretato in senso riduttivo come mero divieto di discriminazione fondata sulle opinioni politiche individuali, poiché una simile lettura ne svuoterebbe la portata normativa, rendendolo una mera ripetizione dei principi di eguaglianza e democraticità sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost.

L'interpretazione dell'art. 22 Cost. induce, invece, a ritenere che esso vieti ogni forma di privazione dello *status civitatis* fondata su motivi riconducibili a scelte discrezionali di natura politica, comprese quelle giustificate con riferimento a interessi pubblici generali o assunti come preminenti per la collettività nazionale.

Non a caso, l'art. 22 Cost. è collocato tra le garanzie dei rapporti civili, a conferma del nesso inscindibile tra cittadinanza e tutela delle libertà fondamentali, e dell'intento del Costituente di sottrarre uno degli aspetti più essenziali della personalità giuridica alla disponibilità del legislatore ordinario.

Nel caso di specie, l'art. 3-bis, comma 1, legge n. 91/1992, come introdotto dal decreto legge n. 36/2025, determina un'ipotesi di sostanziale perdita automatica della cittadinanza italiana in capo a soggetti che tale *status* avevano già acquisito *iure sanguinis*, in quanto nati anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina.

Tale effetto è giustificato dal legislatore sulla base di ragioni esplicitamente indicate nel preambolo del provvedimento, quali la crescita esponenziale della platea dei cittadini residenti all'estero, la presunta assenza di vincoli effettivi con la Repubblica, l'esigenza di maggiore omogeneità culturale e identitaria e i correlati profili di sicurezza nazionale. Si tratta, tuttavia, di motivazioni che integrano a pieno titolo «motivi politici» ai sensi dell'art. 22 Cost., in quanto attengono a scelte discrezionali di politica demografica, identitaria e securitaria, fondate su valutazioni di opportunità generale e non su comportamenti volontari o imputabili ai singoli interessati.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato l'illegittimità delle ipotesi di perdita automatica della cittadinanza, ribadendo che l'estinzione dello *status civitatis* può conseguire esclusivamente a un atto consapevole e volontario del soggetto interessato, come chiarito a partire dalla sentenza n. 87/1975.

Se è vero che l'acquisto della cittadinanza rientra nella discrezionalità del legislatore, altrettanto non può dirsi per il suo mantenimento una volta che lo *status* sia stato acquisito, poiché esso si configura come un diritto fondamentale della persona, costituente una qualità essenziale dell'individuo, con caratteri di assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità, come affermato dalla costante giurisprudenza di legittimità (cfr. *ex multis* Cassazione civ. SSUU, 4466/2009).

La misura censurata, incidendo in modo massivo e indiscriminato su intere categorie di cittadini, senza riferimento a comportamenti attivi e senza possibilità di evitare l'effetto ablativo, realizza proprio quella forma di privazione arbitraria della cittadinanza che l'art. 22 Cost. intende radicalmente escludere.

5.3 Ragioni di contrasto con gli articoli 72 e 77 Cost.

La disciplina censurata presenta profili di dubbia conformità al dettato costituzionale anche sotto il profilo dell'impegno, per la sua introduzione, dello strumento della decretazione d'urgenza, in violazione degli articoli 72, comma 4, e 77 Cost.

In primo luogo, deve osservarsi come la materia della cittadinanza, per la sua intrinseca rilevanza costituzionale, appaia coperta da una riserva di legge formale e, sul piano procedimentale, da una riserva di assemblea, con conseguente necessità che la relativa disciplina sia adottata mediante legge ordinaria del Parlamento secondo l'iter *legis* ordinario di cui all'art. 72 Cost., e non attraverso atti aventi forza di legge del Governo. L'art. 72, comma 4, Cost. individua infatti una serie di materie la cui regolazione legislativa deve avvenire mediante l'esame e l'approvazione diretta dell'Assemblea, in ragione della loro particolare importanza politica e istituzionale, e tale previsione risponde all'esigenza di assicurare un confronto parlamentare pieno, caratterizzato da pubblicità delle sedute e dalla partecipazione integrale delle forze politiche, garanzie che non possono essere assicurate in sedi diverse.

Tra le materie espressamente sottoposte a riserva di assemblea dall'art. 72, comma 4, Cost. figurano la materia costituzionale e la materia elettorale, entrambe interpretate estensivamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, così da ricomprendere, rispettivamente, ogni intervento di particolare rilievo sull'assetto istituzionale dello Stato e ogni aspetto attinente alla disciplina della funzione elettorale, incluse le condizioni per l'attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva. In tale prospettiva, la disciplina dello *status civitatis* non può che rientrare nell'ambito di applicazione di tali riserve, incidendo direttamente su un elemento costitutivo dello Stato e sulla definizione del rapporto di rappresentanza politica. La cittadinanza, infatti, non costituisce un mero *status* individuale, ma rappresenta il presupposto indefettibile per l'esercizio dei diritti politici, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e per i referendum, sicché qualsiasi intervento normativo che modifichi retroattivamente le condizioni per l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, escludendo soggetti precedentemente legittimati, comporta una modifica implicita della composizione del corpo elettorale. Un simile intervento, per la sua portata e per l'impatto sull'assetto democratico, richiede necessariamente il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e non può essere affidato allo strumento eccezionale del decreto-legge, pena la violazione dell'art. 72, comma 4, Cost.



In ogni caso, anche a voler ritenere la materia non coperta da riserva di legge formale e di assemblea, risulta evidente il difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per il ricorso alla decretazione d'urgenza. Le ragioni addotte dal Governo nel preambolo del decreto-legge n. 36/2025 – consistenti nell'esigenza di arginare la crescita del numero di potenziali cittadini italiani residenti all'estero, nella presunta assenza di vincoli effettivi con la Repubblica e nei correlati profili di sicurezza nazionale, nonché nel timore di un sovraccarico degli uffici consolari, dei comuni e degli uffici giudiziari – attengono a fenomeni noti e risalenti nel tempo, che non presentano i caratteri della straordinarietà o dell'emergenza tali da giustificare un intervento immediato mediante decreto-legge. La disciplina della cittadinanza *iure sanguinis* è rimasta sostanzialmente invariata per oltre un secolo, e gli interventi succedutisi nel tempo hanno avuto carattere prevalentemente ampliativo, in attuazione del principio di eguaglianza, sicché non è ravvisabile alcuna situazione sopravvenuta che imponesse un intervento normativo urgente e indifferibile, tanto più se orientato a introdurre una disciplina retroattiva nel senso sopra chiarito e peggiorativa, incidente su situazioni soggettive già consolidate.

Del resto, la stessa finalità dichiarata di arrestare un meccanismo di crescita esponenziale delle domande di riconoscimento della cittadinanza avrebbe potuto essere perseguita, coerentemente con la natura del fenomeno, mediante misure efficaci solo *pro futuro*, senza incidere retroattivamente sugli effetti giuridici già verificatisi.

Nel caso di specie, l'intervento governativo si colloca al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste dall'art. 77 Cost., risultando privo dei presupposti richiesti e adottato in una materia che, per la sua rilevanza democratica e istituzionale, avrebbe dovuto essere riservata alla piena dialettica parlamentare. Ne consegue che la disciplina censurata viola gli articoli 72, comma 4, e 77 Cost., risultando costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo procedimentale.

6. Conclusioni

Alla luce di tutto ciò, l'art. 3-bis della legge 91/1992, introdotto dal decreto-legge n. 36/2025, convertito in legge n. 74/2025, appare costituzionalmente illegittimo nella parte in cui attribuisce efficacia retroattiva alle nuove condizioni limitative del riconoscimento della cittadinanza italiana per nascita, incidendo su situazioni già perfezionate e risolvendosi in una revoca *ex tunc* di un diritto acquisito, senza la previsione di un termine ragionevole per la richiesta di riconoscimento dello *status civitatis*.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) – della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni in legge 23 maggio 2025 n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3, 117 (quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento unionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), 22, 72 e 77 della Costituzione;

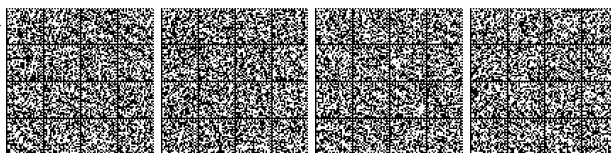
Dispone:

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

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Pubblico Ministero presso l'intestato Tribunale e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati a cura della cancelleria.

Campobasso, 5 febbraio 2026

Il giudice: CARISSIMI



N. 42

Ordinanza del 9 gennaio 2026 del Tribunale di Padova sul ricorso proposto dall' Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS contro C.S.

- 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 – Lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione di cui all'art. 14, comma 1, e all'art. 14.1 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito – Previsto riconoscimento dell'indennità di fine servizio al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito.**
- 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; 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, art. 23, comma 1.

TRIBUNALE DI PADOVA

SEZIONE LAVORO CIVILE

CONTROVERSIE DEL LAVORO

Nella causa iscritta al n. r.g.Lav. 710/2025 promossa da:

I.N.P.S. – opponente;

contro

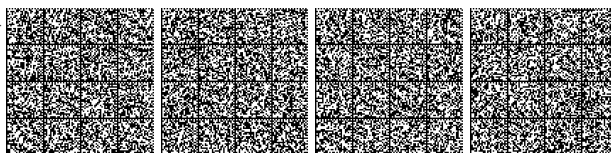
S.C. – convenuto opposto.

Il giudice del lavoro dott. Maurizio Filippo Pascali, a scioglimento della riserva in atti, letti gli atti e i documenti prodotti, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla eccellentissima Corte costituzionale in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli articoli dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, convertito con modificazioni dalla legge n. 140/1997, dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010 e dell'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019.

1. La rilevanza della questione.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale, risiede nel fatto che, nel presente giudizio ordinario, con ricorso in opposizione depositato il 28 marzo 2025 l'INPS ha impugnato il decreto ingiuntivo n. 197/25 R.G. n. 503/25, emesso dal Tribunale di Padova in funzione di giudice del lavoro con il quale è stato intimato all'Istituto nazionale della previdenza sociale sede di Padova il pagamento in favore di C.S., convenuto opposto, della somma di euro 92.864,00 lordi a titolo di TFS e rivalutazione, oltre a interessi legali maturati dalla scadenza al saldo, nonché della somma di euro 2.242,00 per spese legali, oltre spese generali iva e cpa, perché le norme di legge sottoposte all'esame dell'eccellentissima Corte imponendo la dilazione e rateizzazione del pagamento del TFS non consentono l'immediato pagamento del trattamento di fine servizio al ricorrente.

Il convenuto opposto, ex pubblico dipendente del Ministero dell'istruzione, collocato in quiescenza con la cd. «quota 100», ha chiesto che venga accertato il suo diritto a percepire il trattamento di fine servizio (TFS) senza dilazioni e senza rateizzazioni e ha chiesto la condanna dell'Istituto previdenziale a corrispondere senza dilazione l'intero importo ancora dovuto oltre interessi e rivalutazione. In particolare, il ricorrente in via monitoria ha dedotto in fatto che il TFS a lui spettante dovrebbe essere determinato nella misura di euro 92.864,00 — come da conteggio di cui al fascicolo monitorio — e che detta somma sarebbe soggetta ai termini dilatori previsti dall'art. 3, comma 2, del decreto-



legge n. 79/1997 e alla rateizzazione *ex art.* 12, comma 7 del decreto-legge n. 78/2010 in quanto di importo complessivamente superiore alle 50.000 euro, e quindi dovrebbe essere corrisposta allo stesso in due rate, la prima a partire dal 18 novembre 2025 (prima rata) e la seconda dal 18 novembre 2026 (seconda rata) gennaio 2025.

A verbale di udienza dell'11 dicembre 2025 il procuratore della parte opposta ha fatto presente che, nelle more del giudizio, ha ricevuto il pagamento della prima rata del tfs. Il ricorrente, nel motivare in ordine alla propria pretesa di vedersi riconosciuto il trattamento di fine servizio, ha rilevato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno disposto la rateizzazione chiedendo la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti innanzi alla Corte costituzionale.

L'Istituto previdenziale ricorrente opponendosi al decreto ingiuntivo n. 197/25 non contestando la debenza delle somme nel loro ammontare lordo ha eccepito l'infondatezza della domanda perché le modalità di pagamento adottate sarebbero pienamente conformi al dettato normativo.

Alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2025 il giudice si è riservata la decisione.

Le disposizioni della cui compatibilità con la Costituzione si dubita stabiliscono che «1. Il trattamento pensionistico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, compresi quelli di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo, è corrisposto in via definitiva entro il mese successivo alla cessazione dal servizio. In ogni caso l'ente erogatore, entro la predetta data, provvede a corrispondere in via provvisoria un trattamento non inferiore al 90 per cento di quello previsto, fatte salve le disposizioni eventualmente più favorevoli. 2. Alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti di cui al comma 1, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, 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» (art. 3 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140).

«2. 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: *a)* in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; *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; *c)* in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo» (art. 12, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Ferma restando la normativa vigente in materia di liquidazione dell'indennità di fine servizio comunque denominata, di cui all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché il personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione ((di cui all'art. 14, comma 1, e all'art. 14.1,)) conseguono il riconoscimento dell'indennità di fine servizio comunque denominata al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, tenuto anche conto di quanto disposto dal comma 12 del medesimo articolo relativamente agli adeguamenti dei requisiti pensionistici alla speranza di vita (art. 23, comma 1 del decreto-legge n. 4/2019 convertito con modificazioni in legge n. 26/2019).

Le norme in questione non si prestano a interpretazioni adeguatrici o costituzionalmente orientate, comportando il rigetto del ricorso con conseguente dilazione del termine del pagamento delle somme spettanti al pubblico dipendente per effetto della cessazione del rapporto di servizio, potendo quindi essere soltanto assoggettate allo scrutinio di legittimità costituzionale. Tali elementi fondano, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi



dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della norma primaria contestata.

2. La non manifesta infondatezza.

Ad avviso di questo il Tribunale, sussiste il dubbio, non manifestamente infondato, che la citata normativa sia contraria il principio di giusta retribuzione e di tutela della sfera patrimoniale del lavoratore, radicato nell'art. 36 della Costituzione e nell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del protocollo n. 1, CEDU.

È opinione di questo Tribunale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 23/1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 per contrasto con l'art. 36 e l'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).

Con una precedente ordinanza di rimessione (ordinanza di rimessione del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma - Sezione III quater - 17 maggio 2022, n. 6223 è stata sollevata, per contrasto all'art. 36 della Costituzione, la medesima questione di legittimità costituzionale, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento proprio agli articoli 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e 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 dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Altri giudizi di costituzionalità sulle medesime norme per contrasto con le stesse norme evocate con la presente ordinanza sono stati sollevati da Tribunale amministrativo regionale Friuli-Venezia Giulia con ord. 209/2025 e TAR Lazio Sez. V con ordinanza n. 61/2025.

Con l'odierna ordinanza la questione di costituzionalità viene estesa anche all'art. 23, comma 1 del decreto-legge n. 4/2019 convertito con modificazioni in legge n. 26/2019 riguardante i lavoratori pensionati con la cd. quota 100.

Il dubbio di incompatibilità tra gli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, e l'art. 36 della Costituzione è stato suscitato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 159 del 25 giugno 2019, che, nel ritenere non fondate le eccezioni di incostituzionalità degli articoli sopra detti con particolare riguardo ai lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ha ritenuto 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».

Secondo la giurisprudenza della Corte le indennità di fine rapporto «costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita — appunto in funzione previdenziale — onde agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 458/2005), ritenendosi, in sostanza, l'essenziale natura di retribuzione differita collegata a una concorrente funzione previdenziale (cfr. sentenza n. 438/2005). L'art. 36 della Costituzione statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

La retribuzione, pertanto, da una parte, 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 della Carta costituzionale, avendo a riguardo non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente.



Il carattere di retribuzione differita riconosciuta alle indennità di fine rapporto, comporta la necessità che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro se si considera che, notoriamente, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale e immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo.

La Corte ha più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame, 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* (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).

La dilatazione dei tempi di corresponsione di tale retribuzione, accantonata durante il periodo lavorativo tramite trattenute in busta paga, pur legata a una situazione di crisi contingente non ha una durata prestabilita ma ha assunto un carattere strutturale.

L'art. 3 del decreto-legge n. 79 del 1997 ha previsto dapprima un termine minimo di sei mesi per la liquidazione delle indennità di fine servizio; termine che l'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011 ha fissato in sei mesi per il solo caso di pensionamento di vecchiaia e ha innalzato a ventiquattro mesi per l'ipotesi di un pensionamento di anzianità.

Il termine di sei mesi, sancito per i pensionamenti di vecchiaia, è stato innalzato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge n. 147 del 2013, mentre resta immutato il termine minimo di ventiquattro mesi per le indennità di fine servizio corrisposte per il caso di pensionamenti anticipati. Vigge poi sempre un ulteriore termine di tre mesi per l'effettiva erogazione: solo quando sia decorso infruttuosamente tale ultimo termine, sono dovuti gli interessi.

L'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 — a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge n. 147 del 2013 — ha previsto un meccanismo di rateizzazione, articolato secondo soglie più elevate (una rata annuale per le indennità fino a 50.000,00 euro; due rate annuali oltre i 50.000,00 e fino ai 100.000,00 euro; tre rate annuali per le indennità di importo che è pari o superiore ai 100.000,00 euro).

Con la legge di stabilità per il 2014, con l'art. 1, comma 484, in sostanza, si è aggravato il sacrificio imposto con il differimento già stabilito nel 1997, ampliando a dodici mesi il termine minimo per la liquidazione delle indennità di fine servizio e prevede un meccanismo di rateizzazione che penalizza oltremodo i beneficiari dei trattamenti in esame, perché è più gravoso rispetto a quello stabilito dal decreto-legge n. 78 del 2010 nella sua originaria versione.

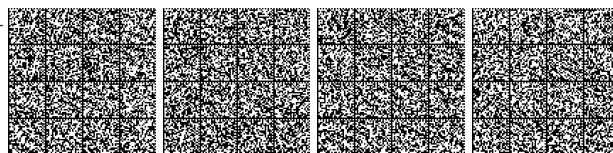
A seguito della sentenza n. 130 del 23 giugno 2023 adottata dalla Consulta a seguito della citata ordinanza di rimessione (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma - Sezione III quater - 17 maggio 2022, n. 6223) il legislatore non ha, dunque, ancora espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione.

Con la citata sentenza n. 130 del 23 giugno 2023 la Corte costituzionale ha scrutinato la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 36 della Costituzione, evidenziando che la legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ordinanza n. 299 del 1999), e come il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997 convertito nella legge già citata, ad oggi non rispetti più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Si tratta di una previsione che non costituisce più un intervento urgente di riequilibrio finanziario ma di una misura avente carattere strutturale che ha dunque perso la sua originaria logicità.

La retribuzione non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Carta, con riferimento non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

Una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente. Ritardo che si aggrava per i lavoratori, come il convenuto opposto S.C. andati in pensione con la cd. quota 100 per i quali la norma impugnata di cui all'art. 23, comma 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 subordina «il riconoscimento dell'indennità di fine servizio comunque denominata al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, tenuto anche conto di quanto disposto dal comma 12 del medesimo articolo relativamente agli adeguamenti dei requisiti pensionistici alla speranza di vita». A questo differimento devono aggiungersi i termini dilatori di corresponsione del tfs stabiliti dalle altre norme su riportate e qui impugnate. Quindi per i lavoratori pensionati con quota 100, oltre alle consistenti penalizzazioni in termini di importo dell'assegno pensionistico, vi è un duplice



differimento della corresponsione del tfs con moltiplicazione dei tempi di attesa per ricevere la retribuzione dovuta in violazione dell'art. 36 della Carta costituzionale.

Proprio il carattere di retribuzione differita riconosciuta alle indennità di fine rapporto comporta la necessità che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata (dato ormai strutturale alla luce dell'adeguamento dell'età pensionabile alla cd. speranza di vita), in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale e immediata percezione di detto trattamento — di finanziare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare adempiere o estinguere in modo definitivo impegni debiti già assunti, anche da tempo.

Si ecccepisce inoltre il contrasto della normativa di cui si discute, con l'art. 117, comma primo, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1 protocollo n. 1 alla CEDU (concernente il diritto al rispetto della propria età, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito) posto che — per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Fabian c. Ungheria [OC], 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.

Nel caso di specie il differimento e la rateazione del trattamento di fine servizio di cui alla normativa in oggetto è tale da pregiudicare l'essenza dei diritti pensionistici del soggetto, trattandosi di misura ormai divenuta definitiva e strutturale, che va a violare il disposto dell'art. 1, prot. n. 1, CEDU.

Il giudizio presente viene sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

P. Q. M.

Il Tribunale di Padova in funzione di giudice del lavoro:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal convenuto opposto S.C. nel giudizio a quo;

sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dispone la trasmissione degli atti alla ecc.ma Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997, 12 comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, e 23 comma 1, del decreto-legge n. 4/2019 per contrasto con l'art. 36 della Costituzione e l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 alla CEDU;

dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;

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

Viste le disposizioni di legge a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla cancelleria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Padova, 11 dicembre 2025

Il giudice del lavoro: PASCALI

26C00052

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-011) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 7,00

