

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 maggio 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. 70. Sentenza 10 marzo - 7 maggio 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Requisiti minimi degli assegnatari - Residenza pregressa nel territorio regionale per almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.
Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Requisiti minimi degli assegnatari, a seguito di novella legislativa - Residenza pregressa nel territorio regionale per almeno due anni - Illegittimità costituzionale consequenziale in parte qua.
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, art. 29, comma 1, lettera c), sia nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8, sia nel testo vigente successivamente.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 1
- N. 71. Sentenza 24 febbraio - 12 maggio 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Procedure valutative di conferma, introdotte dalla legge n. 234 del 2021 - Previsione che il loro superamento comporta rinuncia a diritti conferiti dall'Unione, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza - Violazione del diritto di difesa e del principio, anche europeo, del giusto processo - Illegittimità costituzionale in parte qua.
- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
 - Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1..... Pag. 10
- N. 72. Sentenza 24 febbraio - 12 maggio 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della riparazione integrale del danno (art. 62, numero 6, cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Violazione del principio della necessaria proporzionalità della pena rispetto all'offensività del fatto - Illegittimità costituzionale in parte qua.
- Codice penale, art. 69, quarto comma.
 - Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 111. Pag. 32
- N. 73. Sentenza 13 aprile - 12 maggio 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanzioni amministrative - Violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo - Esclusione, tramite novella legislativa, dell'obbligo per i lavoratori subordinati nel caso in cui i datori di lavoro abbiano effettuato regolari versamenti contributivi - Applicazione retroattiva della disciplina sopravvenuta più favorevole - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio, anche convenzionale, di retroattività della *lex mitior* - Illegittimità costituzionale in parte qua.
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1097.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 1..... Pag. 41



N. 74. Sentenza 23 febbraio - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Esdebitazione - Previsione che il tribunale si pronunci su tale istanza contestualmente al decreto di chiusura della procedura di liquidazione giudiziale - Denunciata violazione del principio direttivo della legge di delegazione secondo cui il debitore deve poter presentare la domanda «subito dopo la chiusura della procedura» - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

– Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, art. 281, comma 1.

– Costituzione, art. 76..... Pag. 51

N. 75. Sentenza 11 marzo - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa - Contratti di subfornitura tra imprese - Azioni civili per abuso di dipendenza economica - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, del giudice naturale precostituito per legge, dei canoni di specializzazione ed efficienza dei giudici specializzati, nonché della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 18 giugno 1998, n. 192, art. 9, comma 3, ultimo periodo, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera c), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

– Costituzione, art. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13..... Pag. 59

N. 76. Sentenza 12 marzo - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Diploma di formazione specifica in medicina generale - Conseguimento a seguito del recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità - Effetti giuridici ai fini della trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale in uno a tempo indeterminato - Retroattività alla sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione tra uomo e donna, anche con riferimento all'accesso e alle condizioni di lavoro, del dovere della Repubblica di agevolare la formazione della famiglia e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, nonché dei diritti del minore a godere di una speciale protezione e di tutela della salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, art. 24, comma 5.

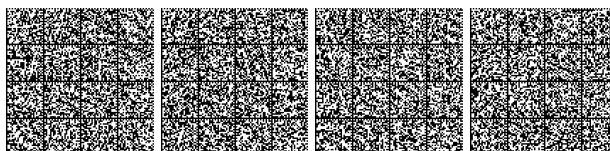
– Costituzione, artt. 3, 31, 32 e 37..... Pag. 68

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione Calabria – Previsione che l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 e la compatibilità paesaggistica di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 sono delegate alle province, alla città metropolitana e agli enti parco regionali – Previsione che, nel caso di vincolo paesaggistico intervenuto successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio, non si applica la sanzione prevista all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

– Legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7 (Integrazioni della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)), art. 1..... Pag. 77



N. 70. Ordinanza della Corte d'appello di Milano dell'8 aprile 2026

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).....

Pag. 81

N. 71. Ordinanza della Corte d'appello di Milano dell'8 aprile 2026

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).....

Pag. 86

N. 72. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno del 15 aprile 2026

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Campania – Previsione che le istanze finalizzate ad ottenere i titoli abilitativi, segnalazione certificata di inizio attività o permesso di costruire, richiesti dalla vigente normativa nazionale e regionale per la realizzazione degli interventi di cui agli artt. 4, 5, 6-bis e 7 della legge regionale n. 19 del 2009, devono essere presentate entro il termine perentorio del 30 settembre 2022.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12, comma 1.....

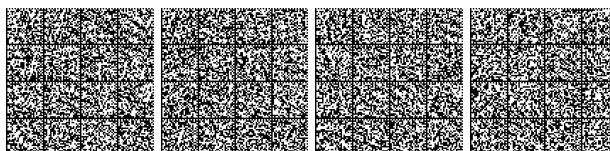
Pag. 90

N. 73. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 13 marzo 2026

Cooperative – Attività di vigilanza – Mancato deposito dei bilanci di esercizio da oltre cinque anni e assenza di valori patrimoniali immobiliari – Provvedimento di scioglimento senza nomina del liquidatore, emesso dall'autorità di vigilanza – Denunciato automatismo dissolutorio, privo di contraddittorio, senza riconoscimento di alcun margine di valutazione discrezionale all'amministrazione, in assenza di misure intermedie e di possibilità di sanatoria.

- Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, art. 223-septiesdecies.....

Pag. 96





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 70

Sentenza 10 marzo - 7 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Requisiti minimi degli assegnatari - Residenza pregressa nel territorio regionale per almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Requisiti minimi degli assegnatari, a seguito di novella legislativa - Residenza pregressa nel territorio regionale per almeno due anni - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, art. 29, comma 1, lettera *c*), sia nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8, sia nel testo vigente successivamente.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. G. e Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone, con sentenza non definitiva del 26 giugno 2025, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone e di A. G., nonché l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Giovanni Martorana per A. G., Luca Heros Mazzeo e Luca De Pauli per l'ATER di Pordenone, nonché Beatrice Croppo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con sentenza non definitiva del 26 giugno 2025, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per essere assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, «l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una persona - residente in Italia dal 1990, in Friuli-Venezia Giulia dal marzo 1996 al febbraio 2012 e poi dal luglio 2020 - che ha impugnato, con quattro motivi di ricorso, il provvedimento dell'11 ottobre 2023 con il quale l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Pordenone ha respinto la sua domanda di ottenere un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP), in quanto non residente nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti la data della domanda: requisito, questo, previsto, in attuazione della disposizione censurata, dall'art. 4, comma 2, lettera *a*), del regolamento approvato con decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 ottobre 2016, n. 208, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina delle modalità di gestione degli alloggi di edilizia sovvenzionata gestiti dalle Ater regionali, dei finanziamenti a favore delle Ater stesse a sostegno della costruzione, dell'acquisto e del recupero degli alloggi di edilizia sovvenzionata e del finanziamento del Fondo Sociale di cui agli articoli 16 e 44 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)». Il ricorrente aveva presentato istanza, dopo la pubblicazione della graduatoria ERP e secondo quanto consentito dall'art. 11, comma 2, del medesimo regolamento regionale, per ottenere un alloggio di risulta, in quanto destinatario di uno sfratto per finita locazione. Oltre al provvedimento di diniego, il ricorrente impugna anche i verbali della Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi previsti dal bando, il verbale con cui è stata approvata la lista dei candidati che hanno presentato domanda di assegnazione di alloggio di risulta, nonché il bando di concorso.

Il giudice *a quo*, dopo aver respinto le eccezioni in rito dell'ATER di Pordenone, ritiene non fondati i primi tre motivi di ricorso e afferma, in relazione al quarto, che la relativa decisione non può prescindere dall'incidente di legittimità costituzionale.

1.2.- Con il quarto motivo di ricorso, il ricorrente prospettava una lettura costituzionalmente orientata della disciplina applicabile, che tenesse conto della sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte e che, in definitiva, ritenesse sussistenti i requisiti previsti dalla legge e dal regolamento regionali. Il TAR rimettente, tuttavia, non ritenendo possibile un'interpretazione adeguatrice, in ragione della chiarezza testuale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ha sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale.

1.2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che il provvedimento di diniego si fonda sull'assenza, in capo al ricorrente, del requisito - previsto dalla disposizione censurata e riprodotto dal regolamento regionale di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016 - della residenza nella Regione da almeno cinque anni negli otto anni precedenti la domanda, sicché, «in permanenza della norma stessa, il provvedimento gravato risulterebbe esente dai vizi dedotti».

1.2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il TAR rimettente osserva che la giurisprudenza di questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni analoghe a quella censurata. Citando un ampio stralcio della sentenza n. 147 del 2024, viene rilevato che un requisito quale quello previsto dalla legge regionale oggetto di scrutinio è del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale, che è quella di assicurare il concreto il soddisfacimento del diritto all'abitazione; determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nella medesima condizione di fragilità; tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

2.- Il ricorrente dinanzi al TAR si è costituito in giudizio, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

2.1.- La difesa della parte privata, dopo avere ampiamente ripercorso i fatti, osserva come sia assodato che l'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sia «l'indefettibile presupposto normativo del Regolamento e del Bando per mezzo dei quali è stata negata al ricorrente la casa ATER», escluso in virtù della mancanza del requisito della pregressa residenza quinquennale.

2.2.- Le ragioni per le quali andrebbero accolte le questioni di legittimità costituzionale sarebbero agevolmente evincibili dalla giurisprudenza di questa Corte, che nell'atto difensivo è lungamente ricordata.



In particolare, la difesa della parte privata osserva che, se l'edilizia residenziale pubblica è volta a consentire a persone in situazioni economiche disagiate di accedere al bene casa a condizioni agevolate, non vi è alcuna ragionevole correlazione tra questa finalità e la progressa e protratta residenza nel territorio regionale, la quale anzi nega l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente.

3.- Si è altresì costituita in giudizio l'ATER di Pordenone, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità, improcedibilità o non fondatezza delle questioni sollevate, «per le ragioni che saranno esposte con separata memoria nel prosieguo del giudizio».

4.- È, poi, intervenuta in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo sia dichiarata l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.1.- Dato conto dei fatti all'origine della questione, la difesa regionale precisa che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 è stata adottata nell'esercizio delle competenze concorrenti in materia di edilizia popolare (art. 5, numero 18, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia») e di urbanistica (art. 4, numero 12, del medesimo statuto).

Tra le diverse azioni a sostegno delle politiche abitative di cui alla richiamata legge regionale, quella della edilizia sovvenzionata, regolata dall'art. 16, concerne la «realizzazione di interventi da attuarsi a cura delle Ater per la costruzione, l'acquisto e il recupero di alloggi di edilizia sovvenzionata al fine di incrementare il patrimonio immobiliare da destinare all'assegnazione in locazione permanente o a lungo termine». Per tutte le azioni devono essere adottati regolamenti attuativi, ai sensi dell'art. 12, che prevedano, tra gli altri aspetti, i requisiti dei beneficiari, in linea con quelli minimi previsti dalla disposizione censurata.

Per quel che concerne quest'ultima, l'interveniente osserva che, nel suo testo originario, prevedeva la residenza nel territorio regionale «da almeno ventiquattro mesi». Il testo della disposizione censurata è, invece, frutto delle modifiche intervenute con l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», la quale ha tuttavia lasciato la residenza almeno biennale per le misure di sostegno alle locazioni (art. 19, comma 1, primo periodo) e alla morosità incolpevole (art. 20, comma 1). Con l'art. 5, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8 (Misure finanziarie multisettoriali), successiva agli atti dell'amministrazione impugnati nel giudizio *a quo*, «il più favorevole requisito della residenza biennale è stato esteso anche alle azioni di politica abitativa» previste dall'art. 16 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, tra cui sono ricomprese le misure di edilizia sovvenzionata.

Secondo quanto previsto dall'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, la disciplina primaria è stata attuata con il regolamento di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, modificato nel corso degli anni; in ragione, tuttavia, della mancata modifica successivamente all'approvazione della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, «le previsioni regolamentari contenute nell'art. 4 del D.P. Reg. (cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti) devono considerarsi tacitamente abrogate per incompatibilità con la fonte normativa primaria».

4.2.- Tutto ciò premesso, la difesa dell'interveniente rileva, innanzitutto, che il ricorrente nel giudizio *a quo* avrebbe soltanto prospettato una lettura costituzionalmente orientata della disciplina applicabile, affermando di possedere il requisito della residenza quinquennale, ma non avrebbe contestato il requisito stesso della residenza, lamentando l'illegittimità costituzionale delle previsioni regionali legislative e regolamentari.

4.2.1.- Alla luce di questa circostanza, la Regione autonoma ritiene che «la motivazione dell'ordinanza di rimesione non esponga in termini sufficientemente chiari le ragioni della necessità di fare applicazione della disposizione censurata, né quanto alla ricostruzione del *petitum* nel giudizio *a quo*, né quanto alla delibazione sulla impossibilità di definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione della questione».

Il giudice rimettente, infatti, sarebbe caduto in contraddizione, dapprima osservando che il ricorrente ritiene di possedere i requisiti, poi riferendo che contesta la legittimità costituzionale del requisito della residenza quinquennale, invero mai oggetto di censura. Ciò che ridonderebbe in erroneità o contraddittorietà della motivazione sulla rilevanza.

4.2.2.- Il TAR rimettente avrebbe altresì ricostruito in modo insufficiente la concatenazione di atti amministrativi e normativi che disciplinano la fattispecie. In particolare, avrebbe «omesso di considerare se il provvedimento impugnato fosse conforme al bando, se il bando fosse conforme al regolamento vigente *ratione temporis* e se la fonte secondaria fosse a sua volta conforme alla norma primaria parimenti vigente *ratione temporis*». Così facendo, il giudice rimettente avrebbe assunto a parametro di legittimità del provvedimento impugnato la sola disposizione normativa primaria, con la conseguenza che non si è avveduto «della mancata espressa impugnazione in giudizio delle disposizioni regolamentari presupposte» e non si è interrogato «circa la sussistenza o meno di un potere di disapplicare d'ufficio tali disposizioni secondarie».



La difesa dell'interveniente osserva, a tale riguardo, che «la disapplicazione del regolamento in assenza di domanda di parte è possibile solo qualora la fonte secondaria non sia la fonte della lesione da cui origina l'interesse a ricorrere», nel qual caso, invece, l'azione di annullamento deve essere rivolta anche nei confronti del regolamento, oltre che del provvedimento amministrativo (art. 29 dell'Allegato 1, recante «Codice del processo amministrativo», al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»). Non potendo il giudice amministrativo, conseguentemente, superare i limiti della domanda e pronunciare l'annullamento del regolamento, le questioni sarebbero inammissibili per irrilevanza.

Secondo la difesa regionale, la peculiare natura impugnatoria del giudizio amministrativo renderebbe, ad ogni modo, carente la motivazione in punto di rilevanza. Nel giudizio *a quo*, infatti, la disposizione censurata non sarebbe stata evocata tra i motivi di impugnazione, sicché «il giudizio amministrativo potrà essere definito indipendentemente da quella», in quanto le questioni di legittimità costituzionale possono essere sollevate d'ufficio sempre che esse siano strumentali «alla positiva definizione delle censure concretamente svolte in ricorso» (è citato Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 25 agosto 2009, n. 5058). Verrebbe a mancare, pertanto, «l'esistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale».

4.3.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nell'escludere una motivazione per *relationem*, dovendo l'ordinanza di rimessione essere autosufficiente e, quindi, dovendo il giudice *a quo* fare propri i motivi della non manifesta infondatezza. Nel caso di specie, il TAR rimettente, invece, si sarebbe limitato a fare rinvio ad alcuni precedenti di questa Corte.

Il giudice *a quo*, inoltre, si sarebbe limitato a richiamare i principi di eguaglianza, ragionevolezza ed eguaglianza sostanziale, «senza nulla motivare sul punto in ordine ai motivi di fondatezza con i parametri costituzionali, che risultano solo formalmente individuati».

4.4.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate.

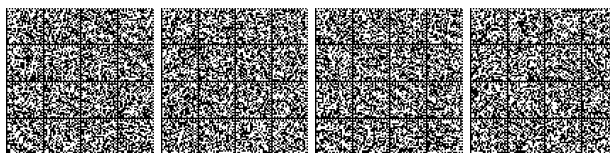
La difesa regionale rileva che con la sentenza n. 222 del 2013 questa Corte avrebbe ritenuto esente da censure di legittimità costituzionale la previgente normativa regionale (art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 6, recante «Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica», come modificato dall'art. 7 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16, recante «Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale»), la quale prevedeva il requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi. In tal modo, sarebbe stata ritenuta condivisibile la *ratio* sottesa a detta normativa, consistente nella «volontà di impedire che soggetti non sufficientemente legati al territorio risultati assegnatari possano successivamente spostare la propria residenza anagrafica e comportare una eccessiva rotazione tra gli assegnatari, facendo venire meno l'efficienza dell'azione amministrativa nel procedimento di assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata, caratterizzato peraltro da un'istruttoria alquanto complessa».

È sulla base di quest'orientamento che il legislatore regionale, nell'approvare la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, avrebbe riproposto il medesimo requisito della residenza biennale. Successivamente, la Regione autonoma ha ritenuto di «irrobustire il requisito del radicamento territoriale», adottando la disposizione censurata, e poi, preso atto del più recente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, ha reintrodotta il requisito della residenza anagrafica biennale per l'accesso agli alloggi di edilizia sovvenzionata.

Una volta rilevato che il requisito da ultimo reintrodotta sarebbe «senza dubbio conforme» alla giurisprudenza costituzionale, per quel che concerne la disposizione censurata la difesa dell'interveniente osserva come essa si differenzi rispetto alle fattispecie di altre leggi regionali già esaminate da questa Corte, in quanto non avrebbe posto una soglia rigida per l'accesso al beneficio, «perché non cristallizza la sussistenza del requisito di residenza nel territorio regionale al momento immediatamente precedente alla presentazione della domanda, in maniera univoca e vincolante, ma consente, invece, che il predetto requisito possa essere preso in considerazione anche se, in ipotesi, esso sia venuto a maturare in segmenti temporali distinti, cumulativamente considerati in un arco temporale più lungo, pari a 8 anni».

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha depositato memoria con la quale, dopo aver replicato alle difese della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

5.1.- Una volta rammentato che le disposizioni regolamentari non possono essere oggetto del sindacato di costituzionalità e che quindi non può esserlo il regolamento regionale di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, peraltro meramente attuativo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, la difesa della parte privata



osserva, altresì, che l'abrogazione implicita della normativa censurata e dello stesso regolamento non possono avere incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale, poiché gli atti impugnati dinanzi al TAR rimettente sono tutti stati adottati sulla base della previgente disciplina.

5.2.- Il ricorrente rileva, inoltre, di avere eccepito nel giudizio *a quo* «l'erroneità del requisito della residenza anagrafica così come previsto dall'art. 4 D.P. Reg. 208/2016», tanto è vero che ha chiesto al TAR di interpretare la normativa regionale in senso costituzionalmente orientato, sulla base dei principi affermati da questa Corte: è proprio in ragione della ritenuta impossibilità di interpretazione adeguatrice che il giudice amministrativo ha poi ritenuto di sollevare d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale. D'altra parte, l'ATER resistente avrebbe sostenuto la legittimità della propria attività amministrativa «proprio sulla scorta» della disposizione censurata.

5.3.- La difesa del ricorrente reputa non fondati anche gli ulteriori argomenti addotti dalla Regione a sostegno dell'inammissibilità delle questioni.

Il TAR, innanzitutto, avrebbe correttamente motivato in punto di rilevanza, osservando che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale comporterebbe «l'accoglimento della domanda di alloggio pubblico da parte del ricorrente».

Non si potrebbe opporre, poi, la mancanza del *petitum*. L'ordinanza di rimessione, infatti, «non necessariamente deve contenere un vero e proprio *petitum*», ma deve soltanto definire il *thema decidendum*, come puntualmente avrebbe fatto il giudice *a quo*, spettando poi a questa Corte adottare la pronuncia più idonea per rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale.

Il giudice amministrativo non sarebbe neppure incorso in alcun salto logico od omissione di esame degli atti amministrativi e normativi presupposti, sia perché il regolamento sarebbe stato oggetto di impugnazione da parte del ricorrente, sia, soprattutto, perché l'ATER avrebbe individuato nella disposizione censurata quella fondante la legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati, sicché «doverosamente» il TAR ha sollevato le odierne questioni, non potendosi limitare a disapplicare il regolamento in presenza della identica normativa primaria.

L'ordinanza di rimessione avrebbe, poi, puntualmente indicato il parametro costituzionale che si reputa violato e non avrebbe compiuto alcuna motivazione per *relationem*, in quanto avrebbe fatto propri gli argomenti utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale di norme analoghe a quella censurata.

5.4.- Nel merito, la difesa della parte privata - ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso all'ERP - ribadisce che le questioni sollevate dovrebbero essere accolte.

6.- Ha depositato memoria anche l'ATER di Pordenone, argomentando in ordine all'inammissibilità e alla non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

6.1.- Secondo la parte resistente nel giudizio amministrativo, il TAR non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza. La disposizione censurata, infatti, è stata oggetto di modifiche da parte della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, che ha abbassato a due gli anni di residenza necessari per ottenere alloggi ERP: a fronte di tale mutamento normativo, il giudice *a quo* avrebbe dovuto motivare in ordine alla persistenza di un interesse concreto e attuale del ricorrente.

6.2.- L'ordinanza di rimessione sarebbe carente anche in ordine alla motivazione in punto di non manifesta infondatezza, avendo il TAR fatto soltanto un richiamo ai principi di diritto che questa Corte ha enunciato in casi analoghi. La disposizione censurata, tuttavia, si distinguerebbe rispetto alle altre normative regionali ritenute costituzionalmente illegittime, in quanto il periodo di residenza protratta può «anche essere discontinuo, purché sia stato maturato all'interno di un periodo più ampio, pari a otto anni»: il giudice *a quo* avrebbe pertanto dovuto motivare «sul perché i principi citati dovrebbero applicarsi anche al caso di specie».

6.3.- Nel merito, la difesa dell'ATER osserva che il diritto all'abitazione è finanziariamente condizionato e che, pertanto, spetterebbe al legislatore operare «il necessario bilanciamento tra il costo economico delle prestazioni, la sostenibilità del sistema e l'ampiezza del bacino dei potenziali beneficiari, individuando criteri selettivi coerenti con i principi di ragionevolezza e uguaglianza sostanziale».

La disposizione censurata sarebbe espressione di questa discrezionalità e sarebbe volta a «privilegiare chi è parte integrante della comunità regionale che sostiene tale servizio». La residenza protratta, infatti, consentirebbe di garantire il diritto all'abitazione di chi ha «una più impellente necessità» di un alloggio sul territorio, in quanto «[c]hi ha già sperimentato la mobilità è più incline a spostarsi per ottenere altrove un alloggio, mentre chi ha un vissuto caratterizzato dalla sedentarietà difficilmente prenderà la difficile decisione di emigrare altrove». L'eliminazione del requisito della residenza protratta aprirebbe, invece, il servizio «a domande meramente opportunistiche provenienti da soggetti che non hanno alcun legame con il territorio», incidendo sui diritti di quanti non possono trasferirsi altrove.



7.- Ha depositato memoria, infine, anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, insistendo per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale e chiedendo, in subordine, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

7.1.- La difesa dell'interveniente precisa che nel giudizio amministrativo il ricorrente non ha espressamente contestato il requisito della residenza protratta, ma al contrario ha sostenuto di possederlo alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina regionale, che conteggiasse anche i «diversi segmenti temporali trascorsi in precedenza». Il TAR, pertanto, sarebbe incorso in errore o comunque in contraddizione nel ritenere che il ricorrente abbia contestato le norme primarie e secondarie che prevedono detto requisito, avendone invece chiesto «una diversa applicazione [...] al suo particolare caso». Il che renderebbe la motivazione sulla rilevanza palesemente erronea e contraddittoria.

Dopo aver ribadito gli argomenti, già spesi nell'atto di intervento, per cui le questioni sarebbero irrilevanti anche perché il regolamento più volte citato non sarebbe stato impugnato e non sarebbe disapplicabile, la difesa regionale ritiene che il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente motivato sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata anche sotto un ulteriore profilo. Anche per gli alloggi di risulta, quali quello richiesto dal ricorrente, deve essere svolta, infatti, un'istruttoria sullo stato di bisogno del richiedente, ma «il giudice *a quo* non si è avveduto o comunque non ha dato atto delle fasi dell'istruttoria che hanno preceduto il diniego, omettendo di motivare in relazione al punteggio - indicatore dello stato di bisogno - che il ricorrente avrebbe ottenuto sulla base della propria situazione personale, familiare e reddituale»: in assenza di ciò, non è chiaro se il ricorrente avesse ottenuto o meno un punteggio sufficiente a essere utilmente collocato in graduatoria e ciò a prescindere dal possesso del requisito della residenza pregressa e protratta.

7.2.- Richiamati anche gli argomenti già spesi in ordine all'inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza o, ad ogni modo, per la non fondatezza delle questioni, la difesa dell'interveniente chiede, in subordine, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Questi, infatti, non avrebbe dato atto delle modifiche apportate alla disposizione censurata dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024 e non avrebbe conseguentemente valutato la loro incidenza sulle questioni. A seguito di tali modifiche, per l'accesso alle misure di edilizia sovvenzionata è sufficiente la residenza protratta di due anni, sicché il ricorrente nel giudizio *a quo*, ove venisse rivalutata la sua domanda, «sicuramente avrebbe i requisiti di residenza per accedere al beneficio».

Considerato in diritto

8.- Il TAR Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, «l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti».

Ad avviso del giudice rimettente, conformemente a quanto già affermato da questa Corte, il requisito della residenza pregressa e protratta è del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale, che è quella di assicurare in concreto il soddisfacimento del diritto all'abitazione; determina una ingiustificata diversità di trattamento fra persone che si trovano nella medesima condizione di fragilità; tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

9.- In via preliminare, deve rilevarsi che, successivamente all'adozione degli atti amministrativi impugnati nel giudizio *a quo*, ma prima che venissero sollevate le odierne questioni, la disposizione censurata è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, il quale ha inserito le parole «di cui all'articolo 16, per l'azione» dopo le parole «ovvero, per l'azione». A seguito di detta modifica, per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata è necessario essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno due anni, e non più da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti.



L'intervento del legislatore regionale, tuttavia, è del tutto ininfluenza nel giudizio *a quo*. La legittimità degli atti amministrativi in quella sede impugnati, come rileva anche la parte privata, non può che essere valutata, in base al principio *tempus regit actum*, sulla scorta della sola normativa vigente al momento della loro adozione e pertanto, per quel che riguarda la normativa di rango primario, alla luce dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024.

Tale considerazione vale anche a rigettare l'eccezione d'inammissibilità formulata dall'ATER di Pordenone, in quanto la citata modifica normativa non incide in alcun modo sull'interesse a ricorrere nel giudizio amministrativo, sicché nulla doveva argomentare sul punto il TAR rimettente ai fini della corretta instaurazione del presente giudizio. Neppure può essere accolta la richiesta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di restituire gli atti al giudice *a quo*: al di là del fatto che, come detto, la modifica normativa non ha influenza alcuna sul giudizio amministrativo, essa è antecedente al promovimento delle questioni di legittimità costituzionale, di modo che non può neppure considerarsi *ius superveniens*.

10.- Ancora in via preliminare, devono essere valutate le diverse eccezioni d'inammissibilità prospettate dall'ATER di Pordenone e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

10.1.- Entrambe lamentano che la motivazione in punto di non manifesta infondatezza sarebbe stata compiuta per *relationem* o sarebbe comunque carente.

Le eccezioni non sono fondate.

Quanto all'asserita motivazione per *relationem*, è sufficiente osservare che il TAR riporta un ampio stralcio della sentenza n. 147 del 2024 di questa Corte, per poi testualmente affermare che, «in considerazione del fatto che la norma della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia contiene una previsione che ricalca quelle analoghe già più volte censurate dalla Corte costituzionale, [esso giudice] non può che condividere le considerazioni del Giudice delle leggi». In tal modo, il giudice *a quo* ha dimostrato di far propri gli assunti della costante giurisprudenza costituzionale e di ritenerli trasponibili alla disposizione censurata (sentenze n. 29 del 2026, n. 171 del 2024, n. 178 e n. 109 del 2022).

Né colgono nel segno le eccezioni là dove lamentano la mancata evocazione del parametro costituzionale o, a ogni modo, l'insufficiente motivazione sul punto. Il TAR rimettente, infatti, ha puntualmente indicato quali parametri di legittimità costituzionale sia i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., sia il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Quanto alle ragioni di contrasto, esse sono pianamente evincibili dall'esteso passo della sentenza n. 147 del 2024 che, come detto, è integralmente riprodotto nell'atto di promovimento e che il giudice *a quo* ha inteso far proprio.

10.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha altresì eccepito che il TAR non avrebbe motivato in relazione al punteggio - indicatore dello stato di bisogno - circa la situazione personale, familiare e reddituale del ricorrente, con il che non sarebbe chiaro se questi avesse ottenuto o meno un punteggio sufficiente a essere utilmente collocato in graduatoria, a prescindere dal possesso del requisito della residenza pregressa e protratta.

Anche quest'eccezione non è fondata.

Innanzitutto, la disposizione censurata configura un requisito di ammissione, la cui mancanza non consentirebbe alla stessa amministrazione di valutare le condizioni che integrano lo stato di bisogno, stante la preclusione dell'esame nel merito della domanda.

A ogni modo, il giudice rimettente dà espressamente conto, in più passaggi della sentenza non definitiva, della circostanza che il provvedimento impugnato, così come quelli endoprocedimentali, sono stati adottati solo ed esclusivamente in quanto è stata riscontrata l'assenza del requisito della residenza pregressa e protratta. Del resto, tutti i motivi di ricorso ruotano attorno alla sussistenza o insussistenza di detto requisito e, inoltre, il giudice amministrativo espressamente afferma che l'istanza del ricorrente «è risultata completa e non bisognosa di integrazioni», tanto che nemmeno viene in considerazione, nel giudizio *a quo*, il suo stato di bisogno.

10.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infine, prospetta ulteriori eccezioni d'inammissibilità per l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, che ruotano tutte attorno alla circostanza che il ricorrente non avrebbe contestato il requisito della residenza pregressa e protratta, ma avrebbe sostenuto, sulla base di una interpretazione adeguatrice, di possederlo. Il regolamento regionale che prevede detto requisito, pertanto, non sarebbe stato impugnato, con la duplice conseguenza che il giudice amministrativo non potrebbe superare i limiti della domanda e pronunciarne l'annullamento e che la norma censurata, che stabilisce il medesimo requisito replicato dal regolamento, non sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*.

Neppure queste eccezioni sono fondate.

Il censurato art. 29, comma 1, lettera c), come si è visto, dispone che i requisiti minimi dei beneficiari finali delle azioni regionali per le politiche abitative siano recati dai regolamenti che la Regione, ai sensi dell'art. 12 della medesima legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, è chiamata a adottare per disciplinare ciascuna di esse. Per l'azione



concernente gli alloggi di edilizia sovvenzionata - quale quello per cui aveva fatto domanda il ricorrente - la Regione ha adottato il regolamento di cui al d.Pres.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 208 del 2016, il cui art. 4, comma 2, lettera a), reca una norma pressoché identica a quella censurata.

A dispetto di quanto affermato dalla difesa regionale, il TAR rimettente dà adeguatamente conto del rapporto intercorrente fra la normativa primaria censurata e quella regolamentare e della conseguente rilevanza delle questioni sollevate.

Deve osservarsi, innanzitutto, che il giudice *a quo* in più punti dell'atto di promovimento riferisce dell'esistenza del regolamento e, anzi, rigetta il primo dei motivi di ricorso proprio ritenendo applicabile nella fattispecie concreta la disciplina di cui all'art. 4 di detto regolamento.

In secondo luogo, e soprattutto, deve rilevarsi che il TAR, quando passa a esaminare il quarto motivo di ricorso, da cui scaturisce il presente incidente di costituzionalità, riferisce che il ricorrente «chiede l'accoglimento del ricorso per effetto dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina contenuta nella legge regionale e nel regolamento attuativo», per poi immediatamente affermare che «la norma primaria contenuta all'art. 29 comma 1 lett. c) della L.R. 1/2016, per la sua chiarezza testuale, non si prest[a] ad interpretazioni adeguatrici o costituzionalmente orientate, potendo essere soltanto assoggettata allo scrutinio di legittimità costituzionale». È a questo punto che il giudice *a quo* asserisce che «la decisione della causa non può prescindere dall'incidente di costituzionalità della norma regionale rilevante nella presente sede», la quale prevede il requisito della residenza pregressa e protratta e dispone «che i regolamenti di cui all'art. 12 (quale il citato D.P.Reg. 0208/Pres. del 26.10.2016) prevedano tale requisito». Afferma, infine, che «il ricorrente ha adito questo Tribunale al fine di contestare il requisito della residenza nella Regione da almeno cinque anni negli otto anni precedenti, richiesto per l'assegnazione degli alloggi, requisito di cui il provvedimento di diniego ha fatto applicazione e che risulta stabilito dalla norma regionale in questione, che esclude in radice l'accogliibilità della domanda del ricorrente. Con la conseguenza che, in permanenza della norma stessa, il provvedimento gravato risulterebbe esente dai vizi dedotti».

Il TAR rimettente, pertanto, ha adeguatamente motivato in punto di rilevanza, assumendo con nettezza che l'ostacolo all'accoglimento del ricorso sia costituito dalla norma primaria - replicata dal regolamento e posta a fondamento del provvedimento di diniego - della cui legittimità costituzionale dubita. Tanto basta per la corretta instaurazione del giudizio innanzi a questa Corte, al quale rimane estranea, per essere semmai rimessa al giudice *a quo*, la questione della necessaria impugnazione o della disapplicabilità del regolamento, in un caso peraltro in cui il regolamento è conforme alla legge regionale censurata.

11.- Nel merito, le questioni sono fondate.

11.1.- Non v'è dubbio che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», il quale ha dunque il dovere di garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988, richiamata ancora di recente dalle sentenze n. 1 del 2026, n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto si tratta di un servizio funzionale «ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a “garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenze n. 1 del 2026, n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).

11.2.- La giurisprudenza di questa Corte è oramai costante nel senso che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza - comunque la si declini [...] - nel territorio regionale» (sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza, infatti, «impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018)» (sentenza n. 147 del 2024). La giurisprudenza costituzionale sottolinea dunque che il requisito della residenza pregressa e protratta, proprio perché sganciato da ogni valutazione attinente alla



situazione di bisogno, configura «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP» ed è quindi «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (sentenza n. 44 del 2020).

Alla luce di questi principi, questa Corte ha ripetutamente affermato che requisiti del genere - oltre a violare, per quanto si è anzidetto, il principio di ragionevolezza - violano tanto il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto determinano una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità (sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024), quanto il principio d'eguaglianza in senso sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

11.2.1.- Al contempo, ha riconosciuto che, come è ragionevole richiedere la residenza sul territorio regionale al momento della domanda (sentenza n. 77 del 2023), così il legislatore regionale può prendere in considerazione il radicamento territoriale in sede di formulazione delle graduatorie laddove sia espressivo di una ragionevole prospettiva di stabilità (sentenze n. 1 del 2026, n. 67 del 2024, n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020). Il che - se non può accadere attribuendo un punteggio *ad hoc* alla residenza pregressa e protratta in sé considerata, che determinerebbe una prevalenza del criterio del radicamento territoriale sugli indici rivelatori dello stato di bisogno, in contrasto con l'art. 3 Cost. (sentenza n. 1 del 2026) - può avvenire, invece, con una proporzionata valorizzazione di circostanze quali l'anzianità di presenza nelle graduatorie, che «documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa» (sentenze n. 1 del 2026, n. 147 e n. 67 del 2024) e dalla quale «può inferirsi che il richiedente bisognoso ma non assegnatario di alloggio, il quale ciononostante sia rimasto sul territorio, difficilmente eserciterà la propria libertà di circolazione una volta che - finalmente - venga soddisfatto il suo diritto all'abitazione» (ancora, sentenza n. 1 del 2026).

11.3.- La norma censurata, prevedendo il requisito della residenza pregressa e protratta per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, è del tutto analoga alle altre norme regionali già scrutinate da questa Corte e, pertanto, deve essere del pari dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

Non depone in senso contrario l'argomento della difesa regionale secondo cui la disposizione non porrebbe una soglia rigida per l'accesso al beneficio, perché consentirebbe che il requisito della pregressa residenza quinquennale maturi «in segmenti temporali distinti, cumulativamente considerati in un arco temporale più lungo, pari a 8 anni». Al di là del fatto che norme strutturalmente analoghe sono state del pari ritenute costituzionalmente illegittime (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024), questa Corte in proposito ha già espressamente osservato che una tale modalità di computo del periodo di residenza pregressa e protratta non fa venire meno l'irragionevolezza del requisito, in quanto disegna comunque uno scenario privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il bisogno abitativo e insuscettibile di inferire alcunché in merito alle prospettive di stabilità (sentenza n. 67 del 2024).

11.4.- L'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, il protrarsi della residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti.

12.- L'art. 5, comma 8, della richiamata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, come si è visto (*supra*, punto 9), ha modificato l'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, disponendo che, per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, è necessario essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno due anni. Tale norma risulta costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni che determinano l'illegittimità costituzionale di quella censurata dal giudice *a quo*, richiedendo, di nuovo, la residenza anagrafica pregressa e protratta per l'accesso all'edilizia sovvenzionata.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, pertanto, anche l'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente successivamente all'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, limitatamente alle parole «per l'azione di cui all'articolo 16.».

13.- In conclusione e riassuntivamente, in conseguenza delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale adottate con la presente sentenza, è espunto dalla normativa regionale il requisito della residenza pregressa e protratta per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2024, n. 8 (Misure finanziarie multisettoriali), nella parte in cui prevede, quale requisito minimo per risultare assegnatario di un alloggio di edilizia sovvenzionata, il protrarsi della residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel testo vigente successivamente all'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2024, limitatamente alle parole «per l'azione di cui all'articolo 16,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260070

n. 71

Sentenza 24 febbraio - 12 maggio 2026

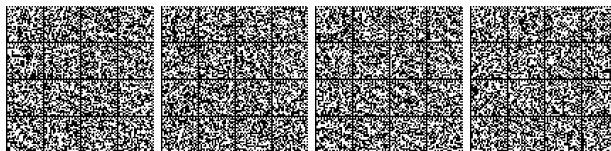
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Procedure valutative di conferma, introdotte dalla legge n. 234 del 2021 - Previsione che il loro superamento comporta rinuncia a diritti conferiti dall'Unione, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza - Violazione del diritto di difesa e del principio, anche europeo, del giusto processo - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso dal Consiglio di Stato, sezione settima, nel procedimento vertente tra G. G. e A. P. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 24 settembre 2025, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di G. G. e A. P., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udito l'avvocato Calogero Ingrassia per G. G. e A. P., nonché l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

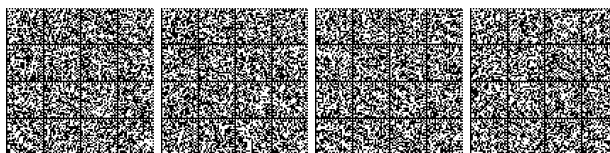
1.- Il Consiglio di Stato, sezione settima, con ordinanza del 24 settembre 2025, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2025, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai sensi del quale la partecipazione dei magistrati onorari alle procedure di conferma di cui al comma 3 del medesimo art. 29 «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso».

1.1.- Il Consiglio di Stato premette, in fatto, che alcuni vice procuratori onorari (d'ora in avanti: *VPO*) e giudici onorari di tribunale (d'ora in avanti: *GOT*), sul presupposto di avere svolto la funzione di giudici onorari per molti anni, hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio per il riconoscimento di una serie di diritti.

I ricorrenti, in particolare, hanno richiesto l'accertamento del diritto: *a*) a «un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, mediante stabilizzazione nei ruoli della magistratura professionale, secondo la rispettiva anzianità di servizio; *b*) al pagamento della retribuzione pro-die proporzionata a quella spettante al magistrato «di ruolo», dalla data di costituzione dei rapporti di magistrato onorario sino alla loro conversione a tempo pieno e indeterminato; *c*) allo stesso trattamento assistenziale e previdenziale dei magistrati «di ruolo», con la ricostruzione della carriera e con tutti i benefici economici e normativi in base all'anzianità di servizio per il periodo «pre ruolo», con interessi e rivalutazione monetaria; *d*) in via subordinata, al risarcimento del danno per abuso di proroghe legislative del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, nella misura ritenuta di giustizia, oltre a interessi e rivalutazione monetaria.

Tali pretese - prosegue il rimettente - si fondano sulla ritenuta applicabilità ai magistrati onorari della disciplina di cui agli artt. 4, da 42-*bis* a 42-*septies*, 43-*bis*, 71, 71-*bis* e 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), con esclusione «di quella nuova, in gran parte abrogativa della prima», recata dal d.lgs. n. 116 del 2017 (d'ora in avanti, anche: riforma del 2017), essendo stato il ricorso depositato in data 23 marzo 2016, prima della sua entrata in vigore.

Sempre secondo i ricorrenti, il rapporto onorario pregresso, regolato sulla base delle menzionate previsioni del r.d. n. 12 del 1941, si sarebbe svolto in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e precisamente con: *a*) la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; *b*) le clausole 2, punto 1, 4 e 5, punto 1, dell'Allegato (Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato)



alla direttiva 1999/70/CE (d'ora in avanti: accordo quadro sul lavoro a tempo determinato); c) il punto 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; d) la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici.

1.1.1.- Il TAR Lazio, con sentenza 1° settembre 2021, n. 9484, gravata davanti al rimettente, ha dichiarato il difetto di giurisdizione sulla domanda volta a ottenere la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione (così riqualificata quella tesa all'equiparazione dello status dei ricorrenti a quello dei magistrati professionali) e respinto tutte le altre, con compensazione delle spese di lite.

1.1.2.- Il Consiglio di Stato prosegue riferendo che con l'appello i ricorrenti in primo grado hanno censurato il travisamento dell'oggetto delle domande proposte e il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

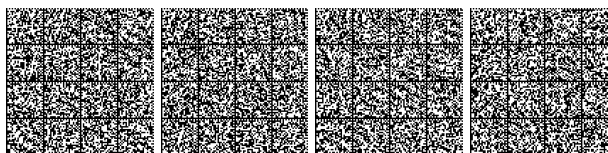
Gli appellanti hanno sostenuto, in particolare, di non avere mai reclamato il riconoscimento della qualifica di magistrato ordinario, che già possiedono per il fatto di appartenere all'ordine giudiziario, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941 e degli artt. 102 e 106 Cost., né di avere richiesto la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione, ma di avere piuttosto domandato l'equiparazione del proprio trattamento economico e giuridico a quello dei magistrati professionali.

Aggiunge il rimettente che l'appellato Ministero della giustizia ha chiesto la reiezione del gravame, contestando l'equiparabilità della figura del magistrato onorario a quella del magistrato professionale, sulla base di diversi elementi, tra cui l'assenza del concorso pubblico ai fini dell'accesso al servizio, la diversa e minore qualità e quantità del lavoro svolto dal magistrato onorario, la compatibilità della funzione di magistrato onorario, a differenza del funzionario pubblico, con altre attività professionali. Ha inoltre contestato la ricorrenza di un abuso dei contratti a termine, affermando che ogni incarico del magistrato onorario è da considerarsi come nuovo incarico.

1.1.3.- Con l'ordinanza 26 gennaio 2023, n. 906, il Consiglio di Stato - in relazione alle domande aventi ad oggetto l'accertamento del diritto alle ferie retribuite, alla tutela assistenziale e previdenziale e al risarcimento del danno per l'abusiva reiterazione dei contratti a termine - ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i seguenti quesiti interpretativi: a) se l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che non prevede, per i GOT e o VPO, alcun diritto alla corresponsione dell'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali; b) se la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale il rapporto di lavoro a tempo determinato dei giudici onorari - qualificabile come rapporto di servizio e non quale rapporto di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica - per il quale sia previsto un regime articolato su un iniziale atto di nomina e una sola successiva riconferma, possa divenire oggetto di svariate proroghe contenute in leggi di «rango statale», in assenza di sanzioni effettive e dissuasive e in mancanza della possibilità di trasformare detti rapporti in contratti di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica a tempo indeterminato, in una situazione di fatto che potrebbe avere prodotto effetti favorevoli compensativi nella sfera giuridica dei destinatari, essendo stati, gli stessi, investiti della proroga nelle funzioni in modo sostanzialmente automatico per un ulteriore periodo di tempo.

Il rimettente ha invece ritenuto insussistenti i presupposti del rinvio pregiudiziale in relazione alle domande aventi ad oggetto il diritto alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera e il diritto al pagamento della retribuzione pro-die proporzionata a quella spettante al magistrato di ruolo, «rilevando come in materia la Corte di Giustizia si fosse già sufficientemente pronunciata» (si citano le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione seconda, 16 luglio 2020, causa C-658/18, UX; sezione prima, 7 aprile 2022, causa C-236/20, PG).

1.1.4.- Con la sentenza della sesta sezione, 27 giugno 2024, causa C-41/23, Peigli, la Corte di giustizia ha dichiarato che: a) l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati professionali, esclude, per i magistrati onorari che si trovino in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; b) la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.



1.1.5.- Il rimettente prosegue riferendo che, nel frattempo, due dei ricorrenti hanno partecipato, con esito positivo, alla procedura introdotta dalla legge n. 234 del 2021, che ha previsto, per i magistrati onorari in servizio alla data del 1° gennaio 2022, la possibilità di essere confermati nell'incarico sino al compimento del settantesimo anno di età, all'esito di una procedura valutativa, senza più necessità di rinnovi o conferme intermedie.

La partecipazione a tale procedura ha tuttavia comportato, per espressa previsione della disposizione legislativa censurata, la rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

In relazione a tali ricorrenti, dunque, si sarebbe senz'altro perfezionato il requisito della rilevanza ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale, dal momento che dalla menzionata disposizione dipende, sul piano sostanziale, la rinuncia ai diritti nascenti dal rapporto pregresso, e, su quello processuale, la sopravvenuta impossibilità di coltivare le azioni concernenti i suddetti diritti, oggetto del giudizio *a quo*.

L'applicazione della disposizione censurata comporterebbe, cioè, il non accoglimento della domanda «come conseguenza della rinuncia derivante automaticamente *ex lege* dalla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura».

1.1.6.- Ad analogo esito non si verrebbe, invece, in relazione agli altri due appellanti, i quali non hanno partecipato alle procedure di conferma e non hanno mai percepito, per come dichiarato e autocertificato in giudizio, l'indennità prevista dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017.

Nei loro confronti, pertanto, non si sarebbe verificata alcuna preclusione a rivendicare le pretese legate al rapporto onorario pregresso e a coltivare l'appello, «con la conseguenza che la questione di costituzionalità non è sollevata in relazione alle loro posizioni».

1.1.7.- Il Consiglio di Stato ritiene, poi, sempre in punto di rilevanza, «di chiarire [...] l'esatta materia del contendere» in relazione alla quale le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate.

Nel corso del giudizio, infatti, gli appellanti hanno modificato le proprie domande, «in alcuni casi meglio precisandole (emendatio libelli), in altri casi ampliandone il contenuto (mutatio libelli)».

Con la sentenza parziale e non definitiva 31 gennaio 2025, n. 770, passata in giudicato, il giudice *a quo* ha ritenuto ammissibili una serie di domande e, in particolare: *a*) quella avente ad oggetto «il diritto [al riconoscimento] di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera; *b*) quella di accertamento del diritto al pagamento della retribuzione pro-die proporzionata a quella spettante al magistrato di ruolo, ora estesa anche al diritto al pagamento delle ferie non godute; *c*) quella avente ad oggetto l'accertamento della abusiva reiterazione dei contratti a termine, ritenendo irrilevante che la domanda in questione fosse stata originariamente formulata in via subordinata e ora, invece, proposta in via cumulativa alle altre.

Con la medesima sentenza, invece, sono state ritenute inammissibili: *a*) la domanda volta a ottenere il riconoscimento del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro onorario a tempo determinato in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ove intesa nel senso di costituire un rapporto *ex novo* alle dipendenze della pubblica amministrazione, domanda in relazione alla quale già il giudice di primo grado aveva indicato come fornito di giurisdizione il giudice ordinario, dinanzi al quale, quindi, la causa avrebbe dovuto essere riassunta; *b*) la domanda avente ad oggetto il riconoscimento della tutela previdenziale assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché del trattamento di fine rapporto, per genericità, non essendo stati allegati e provati gli elementi di fatto rilevanti ai fini del riconoscimento delle tutele in questione.

Solo in relazione alle domande ritenute ammissibili e solo in relazione a quelle proposte dai ricorrenti che hanno partecipato alla procedura valutativa, dunque, il rimettente ritiene sussistente «la rilevanza dell'incidente di costituzionalità».

Solo per tali domande, ove le questioni di legittimità costituzionale non venissero accolte, il Consiglio di Stato si troverebbe nella condizione di dovere dichiarare improcedibile il ricorso, stante la sopravvenuta impossibilità di conseguire il bene della vita al quale le parti aspirano, impossibilità derivata, per l'appunto, dall'aver esse partecipato, con esito positivo, alla menzionata procedura e dal conseguente effetto automatico di rinuncia alle pretese nascenti dal rapporto onorario pregresso, ai sensi del citato art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della disposizione da ultimo menzionata, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE e all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Più in particolare, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 violerebbe il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto: «*a*) subordina l'accesso alla procedura di conferma alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere in giudizio diritti e pretese maturati nel corso del rapporto pregresso; *b*)



determina una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia preventiva e generalizzata imposta *ex lege*; c) fa discendere dalla mera partecipazione ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale; d) induce la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendo[le] di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comporta rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione pro futuro del rapporto di lavoro, presentata quale contropartita rispetto alla definitiva perdita a tacitazione di ogni rivendicazione passata, anche se oggetto di giudizio pendente; e) altera la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica; f) confligge con il diritto dei cittadini, e nella fattispecie dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinnanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica, il Ministero della [g]iustizia, possa avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati; g) influenza indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte, per il tramite del Ministero della giustizia, determinando l'esito favorevole per la parte pubblica intimata in giudizio, con corrispondente esito sfavorevole per la parte privata ricorrente, così definitivamente precludendo, attraverso la declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, la decisione sulle domande per il periodo precedente la stabilizzazione».

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché i richiamati parametri interposti sovranazionali «garantiscono anch'essi il diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, espressione di valori comuni di libertà, sicurezza e giustizia e di principi di democrazia e dello Stato di diritto»: l'imposizione di una rinuncia generalizzata alle pretese pregresse quale condizione per l'accesso alla procedura di conferma si tradurrebbe «in un irragionevole privilegio in favore dello Stato a danno dei diritti dei lavoratori, in violazione anche dei principi europei di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto del lavoratore a un ricorso effettivo».

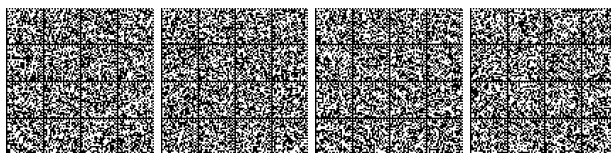
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- In punto di fatto, l'interveniente, oltre a ripercorrere la vicenda esposta dal rimettente, osserva, tra l'altro, che quest'ultimo, con ordinanza n. 906 del 2023, ha rimesso alla Corte di giustizia alcune questioni interpretative. Il Consiglio di Stato, tuttavia, alla luce delle sentenze UX e PG, non ha ritenuto di sottoporre quesiti relativi alla necessità di garantire il diritto alla costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, né il diritto al pagamento della retribuzione pro-die proporzionata a quella spettante al magistrato professionale, ritenendo, in sostanza, «acte éclairé» la compatibilità con il diritto europeo del diritto interno, «nella misura in cui questo non riconosceva» tali diritti soggettivi ai magistrati onorari, pur destinatari di una successione di incarichi a termine.

Nella prima delle due sentenze citate, la Corte di giustizia - dopo aver confermato che le nozioni di lavoratore di cui alla direttiva 2003/88/CE e di lavoratore a tempo determinato di cui alla direttiva 1999/70/CE possono includere anche la condizione dei giudici di pace italiani, benché questi siano titolari di rapporti onorari - avrebbe, tra l'altro, chiarito che «talune disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità» (si cita il punto 159).

Nella seconda sentenza, si sarebbe invece affermato che «l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei giudici di pace, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti dei magistrati ordinari» (si cita il punto 47).

L'interveniente prosegue ricordando che, in risposta ai quesiti posti dall'odierno rimettente, la Corte di giustizia, con la sentenza Peigli, ha poi affermato che: a) l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che «ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati ordinari, esclude, per i magistrati onorari che si trovano in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie ed alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»; b) la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che «osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato».



Osserva ancora il Presidente del Consiglio dei ministri che, nelle more del giudizio *a quo*, iniziato nel 2016, si sono succeduti alcuni interventi normativi volti a emendare i profili della normativa nazionale sui magistrati onorari che si ponevano in tensione con il diritto dell'Unione europea.

In questo contesto si inscriverebbero le modifiche apportate al d.lgs. n. 116 del 2017 e, in particolare, al suo art. 29.

Il comma 2 di tale disposizione avrebbe lo scopo di sanzionare il pregresso abuso dei contratti a termine, attraverso il riconoscimento agli interessati di un ristoro economico forfettario (sempre rifiutabile da parte di chi preferisse la via della «liquidazione analitica, necessariamente giudiziale, del danno»), volto anche a risarcirli per i pregressi rinnovi a termine, cui però non si accompagna la stabilizzazione del rapporto. Il ristoro economico presupporrebbe la mancata partecipazione o il mancato superamento delle procedure valutative di cui al successivo comma 3 e, dunque, la chiusura del rapporto onorario con la pubblica amministrazione.

In alternativa, gli altri commi dell'art. 29 introdurrebbero - quale forma di risarcimento in forma specifica - la previsione di una forma di accesso del tutto eccezionale ai ruoli della pubblica amministrazione, riservata ai soggetti precedentemente discriminati dalla reiterazione dei rapporti a termine, a fronte della quale, tuttavia, l'interessato - ma solo in caso di esito positivo della procedura selettiva riservata - dovrebbe rinunciare a rivendicare il ristoro economico a titolo di risarcimento forfettario delle pregresse violazioni.

In altri termini, la normativa sopravvenuta - «in un contesto [...] in cui la stabilizzazione del rapporto non era esito imposto dalle precedenti violazioni» - avrebbe posto gli interessati nell'alternativa di usufruire di una compensazione economica per i diritti non riconosciuti nel periodo in cui vi era stata una illegittima reiterazione dei rapporti a termine, ovvero di usufruire di un canale assolutamente eccezionale di accesso alla pubblica amministrazione, «quale forma equipollente di “risarcimento”». Ciò, sia per evidenti esigenze di contenimento degli oneri per la finanza pubblica, sia nello stesso interesse dei magistrati onorari interessati», cui, altrimenti, avrebbe dovuto essere riconosciuto esclusivamente il ristoro monetario, con esclusione, quindi, dell'ulteriore reiterazione dei rapporti a termine.

Le questioni sollevate dal rimettente, invece, postulerebbero la necessità del cumulo di tali «benefici», con la conseguenza che quello economico previsto dall'art. 29, comma 2, ovvero quello liquidato dall'autorità giudiziaria andrebbero riconosciuti anche ai magistrati onorari che abbiano superato la valutazione prevista dal comma 3 e che, quindi, abbiano instaurato un rapporto a tempo indeterminato con la pubblica amministrazione sulla base di una procedura eccezionale, a essi riservata proprio in ragione del pregiudizio precedentemente subito.

L'interveniente si sofferma, poi, sulla sentenza della Corte di giustizia, sezione quarta, 4 settembre 2025, causa C-253/24, Pelavi, in cui si è affermato che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e con l'art. 31, paragrafo 2, CDFUE, deve essere interpretata nel senso che «osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente».

La Corte di giustizia avrebbe ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione il condizionamento della stabilizzazione preferenziale dei magistrati onorari alla rinuncia alle pretese derivanti dalla pregressa reiterazione dei rapporti a termine, ma limitatamente a quelle relative al diritto alle ferie annuali retribuite.

Da ciò discenderebbero due conseguenze: in primo luogo, la citata sentenza della Corte di giustizia lascerebbe impregiudicata la questione di stabilire se sia contrario al diritto dell'Unione richiedere che gli interessati rinuncino, per accedere a una procedura riservata di stabilizzazione (e a condizione di averla superata positivamente), a pretese economiche connesse a violazioni diverse dal mancato riconoscimento del diritto alle ferie annuali retribuite e, in ipotesi, non connotate da irrinunciabilità; in secondo luogo, l'eventuale contrarietà al diritto dell'Unione non potrebbe essere esaminata alla luce dei diversi parametri utilizzati in quella pronuncia.

L'interveniente sottopone, poi, alla valutazione di questa Corte l'opportunità di una restituzione degli atti al rimettente, affinché verifichi la perdurante rilevanza delle questioni, alla luce del fatto che la norma sospettata di illegittimità costituzionale dovrà essere parzialmente disapplicata nel giudizio *a quo*, segnatamente nella parte in cui implica la rinuncia al diritto alle ferie annuali retribuite.

La citata sentenza Pelavi potrebbe considerarsi sopravvenuta alla rimessione: anche se è stata depositata prima della pubblicazione della relativa ordinanza (24 settembre 2025), non avrebbe potuto essere conosciuta all'epoca della pronuncia, poiché la causa è stata trattenuta in decisione il 1° luglio 2025.



Una rinnovata analisi della fattispecie da parte del giudice *a quo* sarebbe auspicabile anche per chiarire se - al di là della questione delle ferie non godute - residuino nel giudizio *a quo* profili della domanda avvinati dal necessario nesso di pregiudizialità con le sollevate questioni di legittimità costituzionale, e ciò alla luce della sentenza parziale del rimettente n. 770 del 2025, che ha dichiarato l'inammissibilità di diverse domande spiegate dai ricorrenti in primo grado.

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene «utile» prendere nuovamente le mosse dalla sentenza Pelavi, che recherebbe una diffusa ricostruzione della giurisprudenza euro-unitaria in materia.

La Corte di giustizia avrebbe ivi ribadito che «l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Infatti, la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro lascia, in linea di principio, agli Stati membri il compito di stabilire a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato si considerano conclusi a tempo indeterminato» (si cita il punto 56).

Gli Stati membri, dunque, avrebbero la facoltà, «a titolo delle misure idonee a prevenire o a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, dato che la stabilità dell'impiego derivante da questi ultimi costituisce l'elemento portante della tutela dei lavoratori» (si cita il punto 57).

La medesima sentenza avrebbe precisato che «una normativa, la quale stabilisca in maniera imperativa che, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, questi ultimi sono trasformati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione di qualsiasi risarcimento in denaro, è idonea a costituire una misura che sanziona in modo efficace un siffatto ricorso abusivo ai contratti suddetti» (si cita il punto 58); che «la giurisprudenza non esige un cumulo di misure» e che «né il principio del ristoro integrale del pregiudizio subito, né il principio di proporzionalità impongono il versamento di un risarcimento a titolo di danni punitivi», ma solo di «un ristoro adeguato, che deve andare oltre un indennizzo puramente simbolico, senza tuttavia eccedere una compensazione integrale» (si cita il punto 59).

Partendo da queste premesse, la Corte avrebbe ribadito che «[l]'accordo quadro non impone dunque agli Stati membri di prevedere, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, un diritto a[l] risarcimento che si aggiunga alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sentenza dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punto 45)» (si cita il punto 60).

A tali principi, secondo la stessa Corte di giustizia, bisognerebbe fare tuttavia eccezione nel caso del diritto alle ferie annuali retribuite: in considerazione della natura di tale diritto, il relativo riconoscimento dovrebbe avvenire a prescindere dalla stabilizzazione del rapporto.

Al di fuori di tale ultimo caso, nulla osterebbe a considerare la sola stabilizzazione misura idonea, da un lato, a sanzionare efficacemente l'abuso dei contratti a termine e, dall'altro, a ristorare efficacemente gli interessati del pregiudizio subito.

La stabilizzazione, infatti, sarebbe stata considerata misura idonea anche nei casi in cui costituiva l'unica misura disponibile, imposta dalla legge. A maggior ragione, dovrebbe considerarsi tale nel caso di specie, in cui gli interessati godono di una duplice alternativa alla medesima: quella di percepire l'indennità forfettaria stabilita dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. 116 del 2017 e quella di rifiutare anche quest'ultima, agendo in giudizio per ottenere una liquidazione «analitica» del danno.

Tale conclusione sarebbe in linea con i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2016, con riferimento al tema affine dell'abuso dei contratti a termini nel settore della scuola. Ivi si sarebbe affermato che il risarcimento del danno derivante dal ricorso abusivo a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato può avvenire non solo per equivalente, ma anche in forma specifica, attraverso la loro trasformazione in rapporti a tempo indeterminato.

In particolare, questa Corte avrebbe ritenuto «sufficiente» una disciplina che garantisca serie chance di stabilizzazione del rapporto sia attraverso meri automatismi (le graduatorie), sia per il tramite di selezioni blande (concorsi riservati): siffatta scelta, anzi, sarebbe «più lungimirante rispetto a quella del risarcimento», anche perché «comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.)».



La soluzione adottata dal legislatore italiano per i magistrati onorari con la novella del 2021 andrebbe in tale direzione, perché a coloro che hanno subito un'abusiva reiterazione di contratti a termine «vengono offerte serie chance di stabilizzazione che costituiscono un risarcimento in forma specifica, in quanto la procedura in questione è ad essi riservata, non presenta connotati di concorsualità e valorizza molto l'esperienza maturata nell'esercizio delle pregresse funzioni giurisdizionali».

A diverse conclusioni non potrebbe giungersi neanche ove si abbia riguardo ai parametri evocati dal giudice rimettente, i quali andrebbero esaminati cumulativamente, riguardando tutti, nella sostanza, il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e il diritto a un ricorso effettivo.

La questione, secondo l'interveniente, non sarebbe correttamente posta, perché la rinuncia implicita prevista dall'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 opererebbe «sul piano sostanziale, quale rinuncia al diritto soggettivo, e non sul piano processuale, quale rinuncia al diritto di azione o a determinate prerogative o facoltà disponibili nel processo da parte [di] chi sia tuttora titolare del diritto soggettivo».

Si tratterebbe di una scelta rimessa all'autonomia dell'interessato, il quale resterebbe libero di non farvi ricorso e di rivendicare il soddisfacimento integrale delle proprie ragioni creditorie, ovvero l'indennità nella misura forfettariamente liquidata dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017.

Nessuna indebita pressione sarebbe esercitata sul diritto di agire in giudizio, visto che la rinuncia a esso (*recte*: al diritto sostanziale che ne formerebbe oggetto) conseguirebbe a una libera scelta dell'interessato.

3.- Con memoria depositata il 14 novembre 2025, si sono costituite due delle parti appellanti nel giudizio *a quo* (quelle che hanno partecipato vittoriosamente alle procedure di conferma), sostenendo la fondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

3.1.- Nel merito, le parti aderiscono, in sostanza, alle argomentazioni esposte dal rimettente a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale.

Aggiungono che la disposizione censurata non opererebbe alcun bilanciamento tra gli interessi in gioco. Il sacrificio integrale dei diritti fondamentali della persona (diritto di difesa, accesso alla giustizia, tutela del lavoro) in favore di «interessi di carattere meramente amministrativo-finanziario (chiusura del contenzioso, risparmio di spesa)» sarebbe «costituzionalmente ingiustificabile», soprattutto alla luce delle violazioni del diritto dell'Unione europea accertate dalla Corte di giustizia.

Osservano, ancora, che, con la sentenza Pelavi, quest'ultima avrebbe confermato «l'illegittimità della norma censurata nella parte in cui impone la rinuncia a diritti derivanti dal diritto dell'Unione europea».

Riferiscono, da ultimo, che la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione 2016/4081 per incompatibilità della normativa italiana riguardante i magistrati onorari con il diritto dell'Unione. Di recente, in data 8 ottobre 2025, la Commissione avrebbe inviato l'ennesima missiva di costituzione in mora nei confronti dello Stato italiano.

4.- Con atto depositato il 5 novembre 2025, l'associazione professionale Giustizia ed Equità ha depositato opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, instando per l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata dal rimettente «nella parte in cui subordina la partecipazione dei magistrati onorari alle procedure valutative e alla stabilizzazione [...] ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso», ovvero, in via subordinata, per una sentenza di rigetto che «ne interpreti la portata in senso conforme ai parametri costituzionali ed europei, escludendo qualsiasi effetto preclusivo per le pretese già riconosciute o per le quali è pendente il giudizio».

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 9 gennaio 2026.

5.- Con decreto istruttorio del 22 gennaio 2026, ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è stata disposta, con onere a carico dell'Avvocatura generale dello Stato, l'acquisizione in giudizio «della lettera di costituzione in mora, delle comunicazioni, dei pareri e di ogni altro atto della Commissione europea relativo alla procedura di infrazione INFR (2025) 2159 dell'8 ottobre 2025, riguardante i magistrati onorari assunti prima del 15 agosto 2017». L'Avvocatura generale dello Stato ha adempiuto all'incombente istruttorio, depositando la documentazione richiesta in data 26 gennaio 2026.



Considerato in diritto

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione settima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CFDE e all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge n. 234 del 2021, ai sensi del quale la «partecipazione» dei magistrati onorari alle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo art. 29 «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso».

In particolare, secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto: a) subordina l'accesso alla procedura di conferma alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere in giudizio diritti e pretese maturati nel corso del rapporto pregresso; b) determina una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia preventiva e generalizzata imposta *ex lege*; c) fa discendere dalla mera partecipazione ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale; d) induce la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendo[le] di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comporta rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione pro futuro del rapporto di lavoro, presentata quale contropartita rispetto alla definitiva perdita a tacitazione di ogni rivendicazione passata, anche se oggetto di giudizio pendente; e) altera la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica; f) confligge con il diritto dei cittadini, e nella fattispecie dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinnanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica, il Ministero della [g]iustizia, possa avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati; g) influenza indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte, per il tramite del Ministero della giustizia, determinando l'esito favorevole per la parte pubblica intimata in giudizio, con corrispondente esito sfavorevole per la parte privata ricorrente, così definitivamente precludendo, attraverso la declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, la decisione sulle domande per il periodo precedente la stabilizzazione».

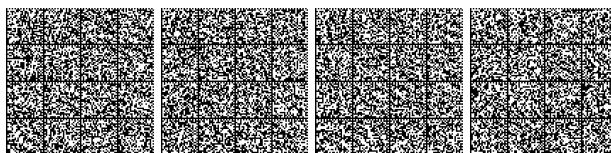
Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché anche gli evocati parametri interposti sovranazionali «garantiscono [...] il diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, espressione di valori comuni di libertà, sicurezza e giustizia e di principi di democrazia e dello Stato di diritto»: l'imposizione di una rinuncia generalizzata alle pretese pregresse quale condizione per l'accesso alla procedura di conferma si tradurrebbe «in un irragionevole privilegio in favore dello Stato a danno dei diritti dei lavoratori, in violazione anche dei principi europei di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto del lavoratore a un ricorso effettivo».

7.- Con le questioni sollevate, il rimettente chiede a questa Corte di operare il controllo di legittimità costituzionale della disposizione censurata anche alla stregua di un «parametro integrato» di costituzionalità, costituito da una disposizione del diritto primario dell'Unione (art. 47 CFDE) e da una della Costituzione (art. 24).

7.1.- Ciò è ammesso dalla giurisprudenza di questa Corte, poiché è scelta dalla Costituzione, con l'art. 117, primo comma, collocare entro un comune orizzonte la Costituzione stessa e gli «obblighi comunitari», così avvicendoli, appunto, nel menzionato parametro integrato.

Come riconosciuto sin dalla sentenza n. 170 del 1984, già l'art. 11 Cost. ha consentito di dare un fondamento costituzionale ai principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, veri architravi del suo ordinamento giuridico. L'art. 117, primo comma, Cost., per come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non soltanto ha rafforzato la copertura costituzionale di detti principi - che differenziano strutturalmente l'Unione europea dalle organizzazioni internazionali - ma giustifica anche, in alcune situazioni, l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione in quello che potrebbe definirsi un unico «blocco di costituzionalità».

La visione rigidamente dualistica dei rapporti tra l'ordinamento eurounitario e l'ordinamento nazionale, inizialmente fatta propria dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n.170 del 1984 e n. 183 del 1973), corrispondeva a una fase in cui il diritto dell'Unione aveva un campo di azione circoscritto, sostanzialmente limitato alla realizzazione del mercato comune. Tale visione comportava la netta separazione tra la Costituzione e quel diritto e tra i rispettivi interpreti principali, ossia questa Corte e la Corte di giustizia. In un assetto delle relazioni tra i due ordinamenti che erano considerati come nettamente separati e autonomi e che si fondava su un preciso riparto di competenze tra gli stessi, ai giudici comuni spettava la verifica della compatibilità della legge con il diritto dell'Unione, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e il potere di non applicarla in caso di incompatibilità con disposizioni di



quel diritto dotate di effetti diretti, mentre questa Corte assumeva il ruolo di difensore dell'identità costituzionale attraverso lo strumento dei "controlimiti". In ragione di ciò, le due Corti erano destinate a muoversi su binari distinti, senza "incontrarsi" mai, se non nel caso di una contrapposizione determinata dai ricordati "controlimiti".

La progressiva estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, che inevitabilmente interseca una parte consistente della materia costituzionale, la cui estensione è notevole, ha modificato la descritta relazione tra i due ordinamenti.

In particolare, la qualificazione da parte della Corte di giustizia dei Trattati come «cart[e] costituzional[i] di base» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts*); l'interpretazione in chiave estensiva delle sue competenze e il conseguenziale depotenziamento del principio di attribuzione (fenomeno noto come "competence creep"); il riconoscimento, da parte del Trattato di Lisbona, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei Trattati; la configurazione giurisprudenziale di quella Carta come una "ombra" che segue sempre il diritto eurounionale (almeno a partire dalla sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*), con la conseguenza che tutte le "situazioni" che ricadono nell'ambito di applicazione di quest'ultimo sono soggette alla sua disciplina (anche al di là, quindi, dei casi in cui il legislatore nazionale dà attuazione al diritto dell'Unione); il riconoscimento da parte dei giudici di Lussemburgo dell'efficacia precettiva dei valori enumerati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, a cominciare da quello dello Stato di diritto (CGUE, seduta plenaria, sentenze 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria* e causa C-157/21, *Polonia*); tutti questi fattori, in un assetto fondato sui principi del primato e dell'effetto diretto del diritto eurounionale, hanno fatto sì che il sistema giuridico dell'Unione europea e quello degli Stati membri siano divenuti sempre più integrati e interdipendenti, nei termini di seguito precisati.

A tali trasformazioni si è espressamente collegata la giurisprudenza costituzionale avviata con la sentenza n. 269 del 2017. Quest'ultima, infatti, ha riconosciuto la competenza di questa Corte a conoscere anche dei contrasti tra la norma interna e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale», poiché «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione».

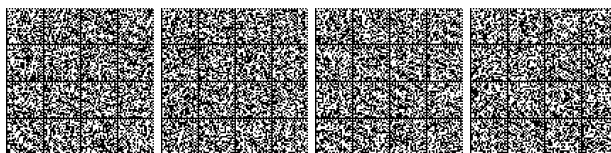
Con la giurisprudenza citata si è attribuita al giudice comune la scelta se disapplicare la norma interna, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale, quando ricorre un duplice conflitto con la CDFUE e con la Costituzione.

Questa Corte ha in seguito cessato di dare importanza al "contenitore" della norma del diritto dell'Unione violata - che pertanto non deve essere necessariamente la CDFUE (sentenze n. 44 e n. 11 del 2020, e n. 20 del 2019) - e ha poi ammesso la proponibilità della questione di costituzionalità anche quando il duplice contrasto riguarda, sul versante interno, non già un diritto, ma un principio costituzionale, quale quello di eguaglianza (sentenza n. 15 del 2024), sempre che ricorra un tono costituzionale, in ragione del nesso con interessi o principi costituzionali (sentenze n. 1 del 2026, n. 147, n. 93, n. 31, n. 7 e n. 1 del 2025, n. 210 e n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025).

In ogni caso, la competenza di questa Corte «non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10, *Melki* e C-189/10, *Abdeli*; CGUE, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, causa C-430/21, *RS*). In definitiva, è il giudice comune a decidere, in relazione a quanto è imposto dalle caratteristiche del caso concreto, se disapplicare la legge oppure sollevare una questione di legittimità costituzionale, ferma restando la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE (sentenza n. 210 del 2024).

L'attuale assetto delle relazioni tra i sistemi, pertanto, è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e a escludere, per definizione, ogni preclusione. Il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (tra le tante, sentenza n. 15 del 2024), poiché questo è esattamente il senso del richiamo al diritto dell'Unione operato dal combinato disposto degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Sarà sempre il giudice, in ragione delle caratteristiche oggettive della fattispecie scrutinata, per rapporto alle indicazioni del diritto positivo, a scegliere il rimedio più appropriato, ma l'interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o



le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

Il rinvio pregiudiziale, peraltro, «potrà essere proposto anche da parte di questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale, allorché esistano dei dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Infatti, la Corte di giustizia ha il compito di assicurare, con la sua interpretazione, l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, garantendo così l'eguaglianza degli Stati membri davanti tale diritto (art. 2 TUE). La "comunità delle Corti" e il "dialogo" che si svolge tra le stesse, improntato al principio di leale collaborazione, promuovono la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo e assicurano il buon funzionamento delle interdipendenze tra i diversi sistemi giuridici, nazionali ed eurounitario» (sentenza n. 210 del 2024).

In presenza di sistemi giuridici che non sono più rigidamente separati, ma sono integrati e interdipendenti, senza alcuna forma di gerarchia, per assicurarne il corretto funzionamento occorre, quindi, dare la più ampia applicazione al principio di leale collaborazione, riconosciuto sia dal diritto dell'Unione (art. 4, paragrafo 3, TUE) sia dal nostro diritto costituzionale (tra le tante, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012, n. 379 del 1992 e n. 168 del 1963), e che, pertanto, assurge al rango di principio fondamentale dello spazio costituzionale comune all'Unione e agli Stati membri.

7.2.- Certamente, il criterio di competenza ha un ruolo cruciale per governare le relazioni tra i due ordinamenti, che restano distinti, visto che l'Unione esercita, in virtù del fondamentale principio di attribuzione (art. 4, paragrafo 1, TUE), solamente le competenze che le sono attribuite dai Trattati. Il principio di attribuzione è, pertanto, uno degli architravi dei rapporti tra l'ordinamento europeo e quello nazionale. Tuttavia, esso non dà luogo a paratie stagne capaci di separare il sistema giuridico eurounionale da quello nazionale, perché sovente le rispettive competenze si intrecciano e si sovrappongono, soprattutto a seguito della già ricordata estensione materiale del diritto dell'Unione, e perché, anche quando una materia - come, per esempio, la cittadinanza o, come nel caso in esame, l'ordinamento giudiziario - rientri nella competenza degli Stati membri, le leggi nazionali devono nondimeno armonizzarsi con il diritto dell'Unione in riferimento a tutte le «situazioni» ricadenti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo (tra le tante, CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, S.Ö, N.Ö., M.Ö., M.S. e S.S., punto 34).

Per impedire frizioni, conflitti e disarmonie, che pregiudicano la certezza del diritto e possono indebolire la necessaria fiducia tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione, è quindi necessaria la collaborazione tra la Corte di giustizia, le Corti costituzionali nazionali e il giudice comune (cui è riservata la scelta del rimedio giuridicamente più corretto in base alle circostanze oggettive del caso), con l'obiettivo condiviso di assicurare il buon funzionamento dei menzionati sistemi eurounionale e nazionali, integrati e interdipendenti.

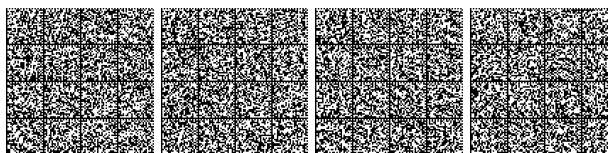
7.3.- L'esigenza della collaborazione, naturalmente, non fa svanire le differenze di ruoli e di compiti tra le Corti e, in particolare, come già chiaramente sottolineato nella sentenza n. 31 del 2025, la distinzione tra la competenza della Corte di giustizia ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, fornendone l'interpretazione vincolante per tutti gli Stati membri, grazie al rinvio pregiudiziale, chiave di volta dell'architettura europea; e la competenza riservata a questa Corte quale interprete finale della Costituzione italiana, anche con la possibilità di fornire l'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto nazionale, per garantire la conformità del sistema giuridico nazionale alla Carta fondamentale.

Peraltro, la Corte di giustizia opera secondo sistematizzazioni dogmatiche non sempre coincidenti con quelle in uso nei singoli Stati membri e anche per questo è necessario il dialogo tra le due Corti. Soprattutto nel campo della tutela dei diritti fondamentali «è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano "contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti"» (sentenza n. 7 del 2025).

In questo contesto, la collaborazione tra le Corti può svolgersi secondo modalità differenti.

Quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione, che viene in rilievo nel giudizio di costituzionalità di una legge, questa Corte propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (tra le tante, sentenza n. 210 del 2024; ordinanze n. 21 del 2025, n. 161 e n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020, n. 117 del 2019 e n. 24 del 2017), generalmente prospettando le esigenze costituzionali nazionali di cui chiede a quest'ultima di tener conto nella sua decisione, fermo restando che spetta ai giudici di Lussemburgo inserirle in una prospettiva pan-europea, fornendo l'interpretazione del diritto dell'Unione, cui le Corti nazionali devono attenersi.

Quando, però, il diritto dell'Unione ha un contenuto definito, questa Corte, dopo avere verificato il tono costituzionale della questione, procede direttamente alla sua applicazione, integrando il parametro interno di costituzionalità con il diritto dell'Unione, come eventualmente interpretato dai giudici di Lussemburgo. In questo modo, questa Corte



agisce quale enforcer del diritto dell'Unione europea assicurandone il primato e la piena effettività, che possono giovare dell'efficacia erga omnes delle sentenze d'illegittimità costituzionale (sentenza n. 15 del 2024), nonché della «vasta gamma di tecniche decisorie» (sentenza n. 1 del 2025) che possono essere impiegate al fine di garantire i suddetti principi.

Ciò ferma restando la possibilità, per questa Corte, di applicare uno standard nazionale di protezione di un diritto costituzionale che vada oltre quanto stabilito dalla CDFUE, purché siano rispettati il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenze 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren, e causa C-399/11, Melloni; nonché sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S. e M.B.; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2023 e ordinanza n. 216 del 2021), e, nei settori non pienamente armonizzati, di operare un raccordo fra i diritti di derivazione eurounionale e i diritti e i principi costituzionali.

Quando, infine, entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica italiana - pur sempre in coerenza con l'identità dell'Unione definita dai valori comuni di cui all'art. 2 TUE - questa Corte, riservandosi come strumento eccezionale l'applicazione dei "controlimiti" (sentenze n. 115 del 2018, n. 238 del 2014, n. 284 del 2007, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973; ordinanza n. 24 del 2017), proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare tali principi nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri di cui all'art. 4, paragrafo 2, TUE (CGUE, grande sezione, sentenza 7 settembre 2022, causa C-391/20, Cilevičs e altri).

8.- In applicazione dei principi generali sopra esposti, deve essere, in via preliminare e in primo luogo, respinta l'istanza dell'Avvocatura generale dello Stato di restituzione degli atti al rimettente, perché effettui una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni, alla luce della sopravvenuta sentenza Pelavi del 4 settembre 2025, che, secondo l'interveniente, imporrebbe al giudice *a quo* di disapplicare la disposizione censurata nella sola parte in cui impone la rinuncia alle ferie retribuite.

È evidente, infatti, il tono costituzionale delle questioni medesime, che coinvolgono l'inviolabile diritto di difesa (art. 24 Cost.) e il principio del giusto processo (art. 111 Cost.), e ciò anche a prescindere dal rilievo che la sentenza Pelavi è stata depositata (successivamente all'udienza in cui la causa innanzi al giudice *a quo* è passata in decisione, *ma*) prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, avvenuta in data 29 settembre 2025, sì che essa, comunque, non potrebbe considerarsi *ius superveniens* (sentenza n. 23 del 2026).

L'attivazione dell'incidente di costituzionalità appare, poi, oltremodo opportuna, poiché il vasto contenzioso nazionale intrapreso dai magistrati onorari (*infra*, ai punti 15 e 19) ha dato e continua a dare esiti divergenti anche in relazione al riconoscimento delle tutele apprestate ai lavoratori dal diritto dell'Unione, sicché solo l'intervento di questa Corte è in grado di offrire una garanzia aggiuntiva al primato di quest'ultimo e, soprattutto, di apportare «un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto» (sentenza n. 147 del 2025; nello stesso senso, sentenza n. 1 del 2026).

9.- Sempre in via preliminare e in secondo luogo, le diffuse e reiterate indicazioni della Corte di giustizia - di cui si dirà appresso - rendono superfluo un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (Corte di giustizia, grande sezione, sentenze 24 marzo 2026, causa C-767/23, Remling, e 6 ottobre 2021, causa C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi; sentenza 6 ottobre 1982, causa C-283/81, Cilfit e altri).

Con riferimento alla disposizione censurata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, infatti, l'odierna questione appare «materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie [...] già decisa in via pregiudiziale» (sentenza Cilfit) dalla Corte di giustizia con la sentenza Pelavi (su cui, *infra*, al punto 20.5), e l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione rilevanti nel caso di specie è «fondata sulla giurisprudenza» unionale (sentenza Remling) e, in particolare, sulle sentenze UX, PG, Peigli e Pelavi (su cui, *infra*, diffusamente, al punto 20).

10.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, sono fondate nei sensi di cui appresso, con assorbimento di quelle sollevate in riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

11.- In via generale, la disposizione di diritto primario dell'Unione che integra il parametro costituzionale può, a sua volta, essere collegata a disposizioni di diritto derivato, che pertanto rilevano nel giudizio di costituzionalità.

Ciò si verifica nel caso di specie, nel quale la disposizione interna è censurata in quanto impedirebbe l'esercizio del diritto costituzionale di difesa in giudizio e del diritto a un ricorso effettivo, garantito dalla CDFUE, e sarebbe quindi idonea a neutralizzare situazioni soggettive garantite anche dal diritto derivato, quali il diritto alle ferie retribuite (direttiva 2003/88/CE) e il divieto di discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato, da un lato, e tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno, dall'altro (rispettivamente, accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997, che



figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998).

La vera posta in giuoco, nel caso in esame, è costituita, per l'appunto, dalla tutela di tali diritti. Esiste, cioè, una stretta interdipendenza tra la posizione processuale e quella sostanziale, sicché il problema di fondo che occorre affrontare è se sia compatibile con il diritto dell'Unione la disposizione nazionale (qui censurata) che impone ai magistrati onorari, quale contropartita della stabilizzazione, la completa rinuncia ai diritti conferiti dal medesimo diritto dell'Unione e relativi ai rapporti pregressi. In caso di risposta positiva non si avrebbe alcuna lesione del diritto di agire in giudizio a tutela di tali diritti. Viceversa, se quest'ultimi non potessero formare oggetto di una rinuncia imposta dalla legge come contropartita della stabilizzazione, allora vietare l'azione in giudizio per la tutela degli stessi costituirebbe una violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 47 CDFUE.

12.- Ai fini dell'odierna decisione è pertanto necessario, in primo luogo, ricostruire la posizione dei magistrati onorari nel sistema costituzionale (*infra*, punto 13) e, sia pure brevemente, in quello legislativo e nella prassi (*infra*, punto 14), per poi passare a esaminare l'ambito delle pretese da essi fatte valere in giudizio (*infra*, punti 15, 18 e 19), illustrare gli interventi, sul punto, della Commissione europea e del legislatore della riforma del 2017 (*infra*, rispettivamente, punti 16 e 17), e individuare i diritti soggettivi conferiti ai medesimi magistrati dal diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia (*infra*, punti 20 e 21).

13.- L'art. 106 Cost., dopo aver scolpito, al primo comma, la regola che «[l]e nomine dei magistrati hanno luogo per concorso» - «regola rispetto alla quale costituisce eccezione la possibilità prevista dal terzo comma della stessa disposizione, che, su designazione del CSM, siano chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori» (sentenza n. 41 del 2021) - prevede, al secondo comma, che la legge sull'ordinamento giudiziario «può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

Nel modello costituzionale le funzioni giudiziarie affidate alla magistratura ordinaria sono quindi esercitate dai magistrati togati, assunti quali lavoratori dipendenti mediante pubblico concorso, che svolgono la propria attività professionale in via esclusiva e senza aprioristiche limitazioni di materia, e dai magistrati onorari, non assunti tramite pubblico concorso e non lavoratori dipendenti, ai quali può essere affidata solo la giustizia "minore" (in termini di «livello di complessità»: sentenza n. 267 del 2020), e che, proprio in quanto onorari, svolgono l'attività magistratuale in via occasionale e «concorrente» (così, ancora, la sentenza n. 267 del 2020).

Differenti, pertanto, sono la preparazione e l'impegno richiesti per l'assunzione, le modalità della stessa, le mansioni e le funzioni svolte, oltre che, conseguentemente, le connesse responsabilità.

Questa Corte ha già affermato che tale assetto costituisce «il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell'Assemblea costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati, in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e all'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.)» (sentenza n. 41 del 2021).

In tale modello, l'assunzione mediante pubblico concorso quale requisito per l'accesso alla funzione magistratuale professionale costituisce un principio fondamentale irrinunciabile, perché garantisce «la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 Cost., evitando ogni discriminazione, anche di genere», assicura «la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie», e concorre «ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale [...] quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica» (ancora, sentenza n. 41 del 2021).

Il sistema costituzionale della magistratura, dunque, impone al legislatore di configurare l'apporto dei magistrati non professionali al funzionamento della giustizia nei ristretti limiti di un rapporto onorario.

Quest'ultimo è caratterizzato da: *a)* la compatibilità con lo svolgimento di un'attività lavorativa o professionale (sentenze n. 267 del 2020 e n. 70 del 1971; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999 e n. 57 del 1990); *b)* una scelta ispirata a criteri di natura politico-discrezionale e non tecnico-amministrativa (sentenze n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); *c)* una disciplina del servizio derivante, pressoché esclusivamente, dall'atto di conferimento dell'incarico (sentenze n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); *d)* una durata normalmente temporanea dell'incarico medesimo (sentenza n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); *e)* un compenso di natura indennitaria e non retributiva (sentenze



n. 41 del 2026, n. 220 del 2005 e n. 319 del 1994; ordinanze n. 272 del 1999, n. 594 e n. 379 del 1989); f) l'esercizio di «funzioni spontaneamente assunte per sentimento di dovere civico e di dignità sociale, e non identificabili con attività professionale» (sentenza n. 70 del 1971).

È sulla base di tali caratteristiche del magistrato onorario - contrapposte a quelle del magistrato togato, che svolge la sua attività in via professionale ed esclusiva, oltre che previo superamento del pubblico concorso - che questa Corte ha sempre rigettato le questioni di legittimità costituzionale, nel tempo proposte, volte all'equiparazione di diversi aspetti del trattamento giuridico ed economico delle due, ben distinte, categorie magistratuali (sentenze n. 267 del 2020 e n. 60 del 2006; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999, n. 57 del 1990, n. 594, n. 515 e n. 379 del 1989).

La Costituzione, in definitiva, esclude categoricamente che i magistrati professionali e quelli onorari godano del medesimo status giuridico ed economico, a pena di violazione dei fondamentali principi di eguaglianza e del pubblico concorso per l'accesso alla funzione magistratuale, che concorre ad attuare l'altrettanto fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato (sentenza n. 41 del 2021), nella prospettiva della più attenta tutela dei diritti dei consociati.

Si tratta di principi «supremi» che «scolpiscono l'identità della nostra Costituzione» e che, in quanto tali, «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (sentenza n. 1146 del 1988)» (sentenza n. 125 del 2025).

14.- Per fare fronte alla notoria e sempre crescente mole di lavoro gravante sulla giurisdizione e per rispondere alla pressante richiesta di una giustizia celere ed efficace, anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, da tale assetto costituzionale il legislatore, in parte, e soprattutto la prassi si sono nel tempo allontanati.

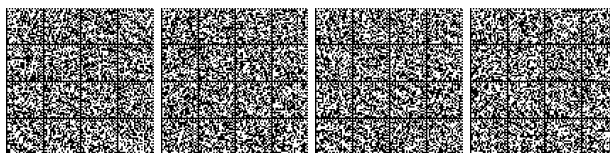
In primo luogo, sul piano legislativo si è registrato un ampliamento dei compiti e delle funzioni attribuiti ai magistrati onorari (di tale scenario questa Corte ha già dato conto nella citata sentenza n. 41 del 2021, con specifico riferimento ai giudici ausiliari d'appello, e nella sentenza n. 172 del 2021, con riferimento ai *GOT*), in tensione con il disegno costituzionale che richiede un impiego marginale di tale figura.

Correlativamente, nella prassi, i magistrati onorari, in forza di circolari del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e di direttive dei capi degli uffici, sono stati spesso impiegati negli uffici di appartenenza in maniera tutt'altro che occasionale (come messo in rilievo dalla Corte di giustizia, con la sentenza UX, su cui, più diffusamente, *infra*). In secondo luogo, per rispondere alle medesime esigenze, il legislatore, fino all'entrata in vigore della riforma del 2017, ha via via prorogato gli incarichi dei vari magistrati onorari, incarichi che, invece, in consonanza con il ricordato modello costituzionale, erano stati originariamente configurati come delimitati nel tempo e rinnovabili per un numero limitato di volte (con riferimento ai giudici di pace, si veda l'ordinanza di questa Corte n. 23 del 2023, che ha disposto la restituzione degli atti al rimettente, il quale aveva sollevato questioni aventi ad oggetto le disposizioni che avevano consentito per sedici anni il rinnovo dell'incarico della ricorrente nel giudizio *a quo*).

È opportuno precisare, tuttavia, che, pur a fronte di tale allontanamento dallo spirito del modello costituzionale, il ruolo e le funzioni dei magistrati onorari e di quelli professionali sono rimasti ben distinti tanto sul piano legislativo quanto nel concreto svolgimento dell'attività giudiziaria: ciò sia perché solo i primi - come detto - sono selezionati per pubblico concorso, sia perché l'ampliamento delle competenze dei secondi è rimasto tendenzialmente confinato alle cause di minore importanza.

15.- In ragione delle riferite circostanze, i magistrati onorari, come accennato, hanno avviato negli ultimi anni un vasto contenzioso sia innanzi alla giurisdizione ordinaria che a quella amministrativa.

In tale contenzioso, i magistrati in questione, sulla base dell'assunto di fondo di avere svolto, di fatto, un lavoro subordinato alle dipendenze del Ministero della giustizia, hanno avanzato una serie di pretese, aventi principalmente a oggetto: a) la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato identico o assimilato a quello dei giudici professionali o, comunque, di natura subordinata o, più di recente, «ai sensi» del diritto dell'Unione; b) l'accertamento del diritto a un trattamento economico, anche con riferimento alle ferie retribuite, equiparato o parametrato a quello dei magistrati professionali o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; c) l'accertamento del diritto a un trattamento previdenziale e assistenziale (assicurazione per malattie e infortuni, congedi di maternità et cetera) identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; d) l'accertamento del diritto a un trattamento di fine rapporto identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; e) l'accertamento del diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione degli incarichi, considerati contratti di lavoro a termine alla stregua del diritto dell'Unione.



16.- Parallelamente, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione avente a oggetto sia la reite-razione degli incarichi a termine dei magistrati onorari sia diversi profili del loro trattamento giuridico ed economico, ritenuti in contrasto con il diritto dell'Unione relativo alla tutela dei lavoratori.

Si tratta della procedura n. 2016/4081, la quale, dopo numerose interlocuzioni tra la Commissione e il Governo italiano, è sfociata in due distinte iniziative: 1) con riferimento ai magistrati onorari "di nuova nomina" (successiva, cioè, all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017), nel ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia UE, causa C-863/25, depositato in data 19 dicembre 2025; 2) con riferimento ai magistrati onorari "di lungo corso", ossia a quelli in servizio alla data dell'entrata in vigore della riforma del 2017, in una nuova procedura di infrazione (n. 2025/2159), avviata l'8 ottobre 2025, la cui lettera di messa in mora - che ha per oggetto principale proprio le disposizioni, tra cui quella in questa sede censurata, che prevedono la rinuncia alle pretese nascenti dai rapporti onorari pregressi - è stata depositata in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, a tanto onerata con decreto istruttorio presidenziale del 22 gennaio 2026.

17.- Come è noto, per fare fronte alla descritta situazione, il legislatore ordinario è intervenuto dapprima con la riforma del 2017 e poi con diversi interventi di modifica alla stessa riforma.

Con specifico riferimento ai magistrati onorari "di lungo corso" - ossia a quelli interessati dalla disposizione censurata - il legislatore, per quanto in questa sede rileva, ha ritenuto di procedere alla loro stabilizzazione.

In particolare, l'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, per come modificato dapprima dai commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e poi dalla legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), ha previsto la creazione di un «[r]uolo ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio» (così, l'attuale rubrica).

A tale ruolo si accede mediante una procedura di conferma «a tempo indeterminato», sino al compimento dei settanta anni di età (comma 1). La procedura consiste in un colloquio orale, della durata massima di trenta minuti, su un caso pratico di diritto civile sostanziale e processuale oppure sul diritto penale sostanziale e processuale, in base al settore in cui i candidati hanno esercitato le funzioni giurisdizionali onorarie (comma 4).

I magistrati onorari in questione possono:

a) non partecipare alla procedura di conferma, nel qual caso cessano dal servizio (comma 7); in tale ipotesi, essi hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, a un'indennità nella misura di euro 2.500 o 1.500, al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale siano stati impegnati in udienza, rispettivamente, per almeno ottanta giornate o per un numero inferiore, e comunque per un importo complessivamente non superiore alla somma di euro 50.000 lordi; la percezione dell'indennità comporta rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato (comma 2);

b) partecipare alla procedura di conferma, il che «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso» (comma 5); fermo restando, tuttavia, che in caso di mancato superamento della procedura valutativa, essi «hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto», alla ricordata indennità (comma 2).

Dal combinato disposto delle menzionate disposizioni si ricava, in sostanza, che la rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse opera se il magistrato onorario: *i)* partecipa alla procedura e la supera; *ii)* vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; *iii)* non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità (detto in altri termini, la rinuncia consegue al superamento della procedura o, alternativamente a esso, all'accettazione dell'indennità).

Vale la pena di osservare che l'interpretazione del combinato disposto dei commi 2 e 5 del citato art. 29, secondo cui la rinuncia consegue non alla mera partecipazione alla procedura di conferma, ma al suo superamento (o, in alternativa, all'accettazione dell'indennità), è condivisa sia dall'Avvocatura generale dello Stato sia dal Ministero della giustizia nella circolare del dipartimento per gli affari di giustizia 10 maggio 2022, n. 0102105.U.

Il caso oggetto del giudizio *a quo* è quello sub *i)*, regolato dal comma 5 dell'art. 29, che è la disposizione censurata. I casi sub *ii)* e *iii)*, invece, non riguardano il predetto giudizio e sono regolati dal comma 2, il quale, pertanto, correttamente, non è stato censurato dal rimettente.

18.- Le pretese illustrate al punto 15 sono, dunque, l'oggetto della rinuncia imposta dalla disposizione censurata ai magistrati onorari di lungo corso quale conseguenza (non della mera partecipazione, *ma*) del superamento della procedura di conferma (ossia della stabilizzazione).

19.- I giudizi intrapresi innanzi alle giurisdizioni interne per fare valere quelle pretese, come anticipato, hanno dato e continuano a dare luogo a esiti divergenti, che non è necessario in questa sede illustrare nel dettaglio.

Basti rilevare che, mentre nei giudizi di merito le domande dei magistrati onorari sono state in diverse occasioni in tutto o in parte accolte, le giurisdizioni superiori - con limitate e più recenti eccezioni (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 maggio 2025, n. 12488; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 2 aprile 2026, n. 2716) - le



hanno respinte (tra le tante, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 novembre 2025, n. 30121; sezione lavoro, sentenze 14 aprile 2023, n. 10080, e 3 maggio 2022, n. 13973; sezione prima, sentenza 10 febbraio 2022, n. 4386; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 20 marzo 2024, n. 2723, 9 febbraio 2024, n. 1334, 30 gennaio 2024, n. 931, e 28 giugno 2023, n. 6291), evidenziando la diversità di funzioni e di ruolo dei magistrati professionali e di quelli onorari, riflesso del ricordato e fondamentale assetto costituzionale della magistratura.

Nelle due occasioni, invece, in cui questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi, in via incidentale, all'interno di quel contenzioso, i giudizi si sono conclusi con pronunce in rito (ordinanze n. 23 del 2023 e n. 215 del 2022).

20.- Nell'ambito del contenzioso in esame è intervenuta più volte la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione: *a)* del diritto interno anteriore alla riforma del 2017 (e alle sue successive modifiche), nelle parti in cui non garantiva ai magistrati onorari il diritto alle ferie retribuite, non assicurava ai medesimi, a differenza dei magistrati togati, un trattamento previdenziale e assistenziale e consentiva una reiterazione dei contratti a termine, senza prevedere una misura effettiva e dissuasiva; nonché: *b)* della disposizione oggi censurata, nella parte in cui condiziona la procedura di stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso alla rinuncia ai diritti conseguenti al rapporto onorario pregresso.

20.1.- Nella sentenza UX la CGUE ha dichiarato, per quanto qui rileva, che, in relazione al diritto alle ferie retribuite, l'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31, paragrafo 2, CDFUE devono essere interpretati «nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di “lavoratore”, ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

La medesima sentenza ha altresì affermato, quanto al divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta a una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati professionali, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e si trovi in una situazione «comparabile» a quella di un magistrato professionale, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

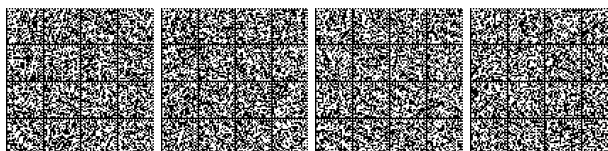
20.1.1.- In relazione al primo aspetto (diritto alle ferie retribuite), secondo la Corte di giustizia, i magistrati onorari potrebbero rientrare, una volta accertate alcune condizioni da parte del giudice nazionale, nella «nozione di “lavoratore”» ai sensi del diritto dell'Unione e il loro compenso potrebbe essere assimilato a una vera e propria retribuzione.

In primo luogo, per la CGUE, ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88/CE, «la nozione di “lavoratore” non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione» (punto 88). In tale prospettiva, «deve essere qualificata come “lavoratore” ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie» (punto 93), e «la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione» (punto 94).

Da questa angolazione, ancora, «la natura giuridica sui generis di un rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di “lavoratore” ai sensi del diritto dell'Unione» (punto 96).

In secondo luogo, quanto al compenso, la Corte di Lussemburgo ha ricordato che «occorre esaminare se le somme percepite dalla ricorrente nel procedimento principale vengano versate come corrispettivo della sua attività professionale» (punto 97), essendo irrilevante, anche a tal fine, «la circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come “onorarie”» dalla normativa nazionale (punto 100).

Infine, quanto al «vincolo di subordinazione» che pure caratterizza la nozione europea di lavoratore (da valutare «caso per caso in considerazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze che caratterizzano i rapporti tra le parti»: punto 103), la CGUE ha osservato che nel giudizio principale è stato accertato che i giudici di pace: «sono tenuti a rispettare tabelle che indicano la composizione del loro ufficio di appartenenza, le quali disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza» (punto 109); «sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio» e i «provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM» (punto 110); «devono essere costantemente reperibili e sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali» (punto 111). Si tratta di circostanze che, tutte insieme considerate, hanno spinto la Corte di giustizia a ritenere che «i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (punto 112).



20.1.2.- Con riferimento al divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, la CGUE ha ricordato alcuni principi generali costantemente ribaditi nella sua giurisprudenza.

Ha evidenziato, a tal fine, che: *a)* la clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato «include tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro e a prescindere dalla qualificazione del loro contratto in diritto interno» (punto 115); *b)* sebbene agli Stati membri spetti il compito di definire, «secondo la legislazione e/o la prassi nazionale», i termini “contratto di assunzione” o “rapporto di lavoro”, rilevanti ai sensi dell'accordo quadro, ciò può avvenire, «a condizione di rispettare l'effetto utile» della direttiva 1999/70/CE e i principi generali del diritto dell'Unione (punto 117).

Ne deriva che la nozione di lavoratore a tempo determinato, di cui alla clausola 2, punto 1, del citato accordo quadro «può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (punto 134).

Una volta ricondotta la figura del giudice di pace alla nozione di lavoratore a tempo determinato, la Corte di giustizia si è soffermata sull'applicabilità del principio di non discriminazione, il quale mira a impedire che, rispetto alle «condizioni di impiego» (id est: al trattamento giuridico ed economico), i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato «comparabili», a meno che non sussistano «ragioni oggettive» (punto 136).

A tale proposito, la CGUE ha individuato (punto 139) il lavoratore a tempo indeterminato comparabile nel magistrato professionale, in applicazione dei criteri enucleati dalla propria giurisprudenza, secondo cui occorre tenere conto «di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego» (punto 143).

In particolare, gli indici su cui si basa la “comparabilità” - a fini antidiscriminatori - della posizione del giudice di pace rispetto a quella del magistrato professionale sono stati così individuati: 1) entrambi appartengono all'ordine giudiziario ed esercitano la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile; 2) ai sensi dell'art. 10 della legge n. 374 del 1991, il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari; 3) entrambi sono tenuti a rispettare tabelle indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza; 4) entrambi sono tenuti a osservare gli ordini di servizio del «Capo dell'Ufficio», nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM; 5) entrambi sono tenuti a essere costantemente reperibili; 6) in caso di inosservanza dei doveri deontologici e d'ufficio, entrambi sono sottoposti al potere disciplinare del CSM; 7) il giudice di pace «è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità» del magistrato togato; 8) al giudice di pace vengono applicate le stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato professionale (punto 146).

Ciò posto, la CGUE ha riconosciuto, tuttavia, che «le controversie riservate alla magistratura onoraria, e in particolare ai giudici di pace, non hanno gli aspetti di complessità» che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati professionali e che, «ai sensi dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione italiana, i giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali» (punto 147).

La Corte di Lussemburgo ha quindi rimesso, ancora una volta, al giudice nazionale il compito di determinare, tenuto conto delle lumeggiate circostanze, se, «in ultima analisi, [...] un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale si trovi in una situazione comparabile» a quella del magistrato professionale (punto 148).

Si è poi aggiunto che, ove il giudizio di comparabilità sia positivo, va comunque verificato «se esista una ragione oggettiva che giustifichi una differenza di trattamento» (punto 149).

A tale proposito, alla luce delle difese spiegate in giudizio dal Governo italiano, la Corte di giustizia ha altresì affermato che «le differenze tra le procedure di assunzione» dei giudici di pace e dei magistrati professionali e, segnatamente, «la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'articolo 106, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni» (punto 161).

Sebbene «le differenze tra le procedure di assunzione» dei giudici di pace e dei magistrati professionali «non impongano necessariamente di privare i giudici di pace di ferie annuali retribuite corrispondenti a quelle previste» per i magistrati professionali (ancora, punto 161), la necessità di rispecchiare tali differenze nell'attività lavorativa tra i giudici di pace e i magistrati professionali potrebbe far ritenere che un differente trattamento possa rispondere a «una reale necessità» e possa essere considerato proporzionato agli obiettivi perseguiti (punto 162), fermo restando che il compito di operare tale accertamento spetta, in via esclusiva, al giudice nazionale (punto 163).



20.2.- Le affermazioni della sentenza del 16 luglio 2020 sono state ribadite nella sentenza PG (punti 30 e 31), con cui la CGUE ha dichiarato che:

- l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, nonché la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, ostano «a una normativa nazionale che non prevede, per il giudice di pace, alcun diritto a beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari, se tale giudice di pace rientra nella nozione di “lavoratore a tempo parziale” ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e/o di “lavoratore a tempo determinato” ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e si trova in una situazione comparabile» a quella di un magistrato professionale;

- la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta «a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro».

In primo luogo, la Corte di giustizia ha ricordato che, con la sentenza UX, ha già «dichiarato, in sostanza, che la nozione di “lavoratore a tempo determinato”, di cui alla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa include un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare».

Dalla sentenza UX «[d]iscende», peraltro, che «l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito» per i magistrati professionali «ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei giudici di pace, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente» dei diritti dei magistrati professionali (punto 47).

Dunque, «sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei giudici di pace da ogni diritto alle ferie retribuite nonché da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è, alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato o della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, inammissibile» (punto 53).

Quanto alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, la CGUE, dopo aver ricordato che la normativa nazionale vieta, nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato, ha affermato che, affinché la legge istitutiva dei giudici di pace «possa essere considerata conforme all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato» (punto 62), tale non essendo la mera previsione di un limite al numero di rinnovi successivi nonché alla durata massima di tali contratti a tempo determinato (punto 57).

La Corte di giustizia ha quindi osservato che «dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che non vi è nell'ordinamento giuridico italiano alcuna disposizione che consenta di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato» (punto 64).

20.3.- La Corte di Lussemburgo - interpellata dall'odierno rimettente nell'ambito della stessa controversia da cui nasce il presente incidente di legittimità costituzionale - si è nuovamente pronunciata con la sentenza Peigli.

Ivi si è dichiarato che:

- l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ostano «a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati ordinari, esclude, per i magistrati onorari che si trovano in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie ed alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»;

- la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.



In motivazione, la Corte di giustizia - dopo avere ribadito che «l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito» per i magistrati professionali «ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei magistrati onorari, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti» spettanti ai primi (punto 53) - ha affermato, tuttavia che, «sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite e da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è inammissibile alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro» (punto 54).

Quanto all'abusiva reiterazione dei contratti a termine, la sentenza ha affermato: «salva verifica da parte del giudice del rinvio, sembra che i rinnovi del rapporto di lavoro dei ricorrenti di cui trattasi nel procedimento principale, considerato il loro numero, siano stati utilizzati non già per soddisfare esigenze aventi carattere provvisorio - a causa, ad esempio, di un aumento improvviso e imprevedibile del contenzioso - bensì per sopperire ad esigenze permanenti e durevoli del sistema giudiziario italiano» (punto 70).

20.4.- Con la sentenza prima sezione, 12 settembre 2024, causa C-548/22, M. M., la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile, per gravi lacune argomentative, la domanda del Giudice di pace di Fondi, con cui si chiedeva se sia compatibile con il diritto dell'Unione «il meccanismo previsto dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 116, in quanto detta disposizione nazionale, pur consentendo la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato di un magistrato onorario in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, impedirebbe a tale magistrato di ottenere la stessa retribuzione percepita dai magistrati ordinari che esercitano funzioni comparabili, giacché tale conversione comporterebbe la rinuncia, *ex lege*, a ogni pretesa derivante dalla cessazione dalle funzioni di magistrato onorario precedentemente esercitate».

20.5.- Da ultimo, sulla compatibilità della disposizione oggi censurata con il diritto dell'Unione si è pronunciata la più volte citata sentenza Pelavi del 4 settembre 2025.

La Corte di giustizia ha ivi accertato che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, nonché con l'art. 31, paragrafo 2, CDFUE, «osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente».

Nella motivazione, la CGUE ha ricordato che, «qualora si sia verificato un ricorso abusivo ad una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, dev'essere possibile applicare una misura dotata di garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori per sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione» (punto 53).

La Corte di giustizia ha anche ricordato che «l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato» (punto 56) e che essi hanno la facoltà e non l'obbligo, a titolo di misure idonee a prevenire o sanzionare l'abusiva reiterazione dei contratti a termine, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Ove gli Stati membri prescelgano tale via, non è necessario assicurare, in via cumulativa, il diritto al risarcimento del danno (punti 58, 59 e 60).

Con riferimento al diritto alle ferie, la Corte di giustizia ha ribadito che, qualora sia accertato che i giudici onorari «si trovano in una situazione comparabile» a quella dei magistrati professionali, occorre verificare se sussistano «ragioni oggettive che giustificano» una differenza di trattamento tra le due categorie magistratuali (punto 68).

La CGUE ha quindi aggiunto di avere «già statuito che l'esistenza di una modalità di assunzione tramite concorso riservata ai soli posti» di magistrati professionali ai fini dell'accesso alla magistratura, la quale non si applica dunque all'assunzione dei magistrati onorari, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti riconosciuti ai primi. «Tuttavia, sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura dei compiti di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite non può essere ammessa alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro» (punto 70).

La conclusione di tale ragionamento è duplice.



Da un lato, ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, «la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso» (punto 75).

Dall'altro, però, quella medesima clausola «non può essere interpretata nel senso che l'applicazione delle misure adottate da uno Stato membro per sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e per cancellarne le conseguenze possa essere subordinata ad un'esigenza, per il lavoratore interessato, di rinunciare a un diritto riconosciuto dal diritto dell'Unione in applicazione della clausola 4 di detto accordo. Infatti, la clausola 5, punto 1, e la clausola 4 dell'accordo quadro hanno ambiti di applicazione autonomi, intesi, rispettivamente, a sanzionare un abuso siffatto e ad assicurare il trattamento equivalente dei lavoratori allorché questi lavorano sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato» (punto 77).

In definitiva, «la normativa nazionale che sanziona il ricorso abusivo ad una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, prevedendo la possibilità per un magistrato onorario di vedere i suoi rapporti trasformati in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non può essere subordinata ad un'esigenza, per tale magistrato, di rinunciare ai diritti che gli sono conferiti dal diritto dell'Unione» (punto 78).

21.- In linea generale, il diritto dell'Unione, fermi il principio di non discriminazione e il diritto alle ferie garantiti anche dal suo diritto primario, tutela i diritti del lavoratore su cui si è soffermata la Corte di giustizia attraverso direttive di armonizzazione (oggi ai sensi dell'art. 153, paragrafo 2, lettera b, TFUE), che fissano standard minimi, ossia «principi generali e prescrizioni minime» (così, il preambolo dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale; in termini analoghi, il preambolo dell'accordo quadro del lavoro a tempo determinato) che lasciano margini di discrezionalità agli Stati membri, i quali, dunque, possono declinare il contenuto economico di quei diritti secondo le specificità dei rapporti che vengono in rilievo nei rispettivi ordinamenti nazionali (sul punto, anche art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE).

Per quanto qui più immediatamente rileva, per il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia:

- la qualifica della magistratura come onoraria, scelta dal legislatore interno, è indifferente, dovendosi verificare, in concreto, se il magistrato onorario abbia di fatto svolto prestazioni riconducibili a un rapporto di lavoro ai sensi del medesimo diritto dell'Unione, tali essendo quelle prestazioni «reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo» (sentenze *UX* e *PG*);

- sono indici sintomatici della sussistenza di tale rapporto di lavoro l'assoggettamento dei magistrati onorari alle tabelle che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione della loro attività, agli ordini di servizio dei capi degli uffici e ai provvedimenti organizzativi del CSM, l'obbligo di reperibilità e la sussistenza di una responsabilità disciplinare analoga a quella dei magistrati professionali (punti 109 e 111 della sentenza *UX*);

- in presenza, di fatto, di un rapporto di lavoro come sopra individuato, i magistrati onorari hanno diritto alle ferie retribuite e, in virtù del divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo parziale e determinato, a un trattamento previdenziale e assistenziale;

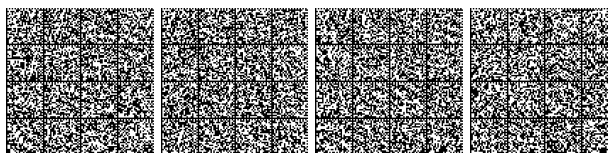
- quest'ultimo e, più in generale, le condizioni di impiego (id est, il trattamento economico e giuridico) dei magistrati onorari che siano lavoratori nei sensi sopra precisati non deve essere il medesimo dei magistrati professionali, che sono assunti come categoria "comparabile" ai soli fini del principio di non discriminazione, in quanto addetti a una occupazione «simile» (clausola 3, paragrafo 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e clausola 3, paragrafo 1, numero 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale);

- le circostanze che i magistrati professionali, a differenza dei magistrati onorari, sono assunti mediante pubblico concorso, rivestono mansioni e svolgono compiti di maggiore complessità (sentenze *UX*, *PG* e *Peigli*) integrano una «ragione oggettiva» (clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale) di differenziazione tra le due categorie;

- la stabilizzazione dei magistrati onorari, da un lato, è una misura non obbligatoria per sanzionare, in maniera efficace e dissuasiva, la reiterazione abusiva dei contratti a termine, e, dall'altro, esclude la necessità del cumulo con il risarcimento del danno;

- la predetta stabilizzazione, ove prescelta dallo Stato membro, non può, tuttavia, essere condizionata a una rinuncia generalizzata dei magistrati onorari (non solo al diritto alle ferie, *ma*) a tutti i diritti, relativi al rapporto di lavoro progressivo, che sono loro conferiti dal diritto dell'Unione.

22.- Vi è dunque - è bene precisarlo - una coerenza di contenuti tra il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale, a tenore del quale il trattamento economico e giuridico dei magistrati onorari non è equiparabile a quello dei magistrati professionali (sentenze n. 267 del 2020, e n. 60 del 2006; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999,



n. 57 del 1990, n. 594, n. 515 e n. 379 del 1989), a cominciare proprio dal profilo retributivo, come del resto presupposto dall'odierno rimettente, che, correttamente, per tale aspetto, non ha sollevato questioni di legittimità costituzionale (né ha devoluto, con il precedente rinvio pregiudiziale, la correlativa questione interpretativa alla Corte di giustizia).

23.- Alla luce del ricostruito contesto normativo e giurisprudenziale, la disposizione censurata non regge alle censure del rimettente.

La rinuncia generalizzata alle pretese nascenti dal rapporto pregresso rappresenta - come riconosciuto dalla stessa Avvocatura generale dello Stato - una contropartita *ex lege* della stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso, introdotta per porre rimedio alla reiterazione dei loro incarichi, oggetto di censura da parte della Commissione europea.

23.1.- Tale intervento, tuttavia, nel modo in cui è stato costruito, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione.

Come ricordato al punto che precede, infatti, secondo la Corte di giustizia, la stabilizzazione può costituire rimedio in forma specifica dell'illecito unionale dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine e, in quanto tale, esclude la necessità che a esso si sommi un risarcimento per equivalente (sentenza Pelavi, punti 58-60; nonché prima sezione, sentenza 8 maggio 2019, causa C-494/17, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, punto 40).

Sempre secondo la CGUE, la stabilizzazione, pur cancellando l'illecito, non può, invece, tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale conferita dal diritto dell'Unione ai lavoratori (così, ancora, la sentenza Pelavi, punti 78 e 79).

23.2.- Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, tale posizione non è in contrasto con quella assunta da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2016, in relazione al personale scolastico.

La cancellazione dell'abuso ivi riscontrata, infatti, faceva riferimento esclusivamente al risarcimento del danno da precarizzazione, dato che il suddetto personale scolastico agiva in giudizio solo per esso e non, quindi, per il riconoscimento delle tutele connesse al rapporto di lavoro, che in quel caso non era controverso fosse subordinato (e a tempo determinato).

23.3.- La «ragione oggettiva», espressamente prevista dai citati accordi quadro, nonché il rinvio alle «condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali» operato dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE - entrambi richiamati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sui magistrati onorari - giustifica, alla luce del loro status costituzionale e delle differenze di compiti e di competenze rispetto ai magistrati professionali, il loro diverso trattamento economico rispetto a questi ultimi, anche con riguardo al rapporto precedente la stabilizzazione.

Pertanto, ben avrebbe potuto il legislatore - nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari - determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017).

Nel contesto di un simile intervento, il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina (sentenze n. 31 del 2025, n. 130 del 2023 e n. 234 del 2020), comunque sottoposta al controllo di ragionevolezza da parte di questa Corte.

Invece, la disposizione censurata - lungi dal determinare, nell'esercizio della discrezionalità legislativa circoscritta dai richiamati principi di diritto costituzionale e del diritto dell'Unione, il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione - ha imposto ai predetti magistrati, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, conseguentemente, ha impedito loro di agire in giudizio o, come nel caso del giudizio *a quo*, di proseguire le azioni già intraprese a tutela dei suddetti diritti.

Pertanto, tale disposizione viola il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., che rientra «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982, e, nello stesso senso, sentenze n. 48 del 2021 e n. 82 del 1996), e, al contempo, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., il diritto a un ricorso effettivo innanzi a un giudice, di cui all'art. 47, paragrafo 1, CDFUE (sentenza n. 65 del 2024).



23.4.- Contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, non è sufficiente a escludere il rilevato vizio di legittimità costituzionale lo spazio decisionale lasciato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le loro pretese in giudizio.

Tale spazio risulta oltremodo compresso, posto che la rinuncia è comunque imposta quale contropartita della stabilizzazione, che (pur essendo disarmonica rispetto al fisiologico funzionamento del principio del pubblico concorso) resta eccezionalmente legittima se approntata al fine di cancellare l'illecito comunitario, ma non se utilizzata come strumento sproporzionato per privare i magistrati onorari, in radice, della possibilità di agire in giudizio per una più ampia serie di pretese sostanziali garantite dal diritto dell'Unione.

24.- Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 - nella misura in cui fa conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo articolo la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza - deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, con assorbimento delle restanti censure.

25.- Sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta e alla circostanza che, di regola, non ha il carattere dell'esclusività.

Nelle more di tale intervento, non potrà che spettare al giudice comune - ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione - quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nella misura in cui fa conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo articolo la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

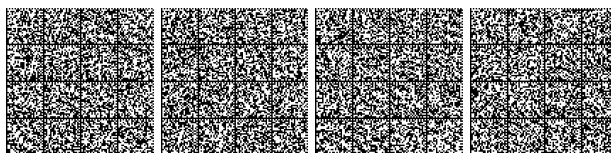
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260071



n. 72

Sentenza 24 febbraio - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della riparazione integrale del danno (art. 62, numero 6, cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Violazione del principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Ragusa, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza dell'11 giugno 2025, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di G. S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Alfonso Abate per G. S. nonché l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 giugno 2025 (reg. ord. n. 157 del 2025), il Tribunale ordinario di Ragusa, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

2.- Il rimettente deve giudicare, con rito abbreviato, in merito alla responsabilità penale di G. S., imputata del delitto di furto in abitazione ex art. 624-bis cod. pen.



2.1.- Il Tribunale di Ragusa riferisce che, dalle risultanze delle indagini, appare comprovato che l'imputata, fingendosi delegata della Chiesa, si sia introdotta con l'inganno nell'abitazione di due coniugi e abbia sottratto loro la somma in contanti di euro 3.500,00, custodita all'interno di una cassapanca nella stanza da letto.

Il giudice *a quo*, nel ritenere tale condotta «correttamente inquadrata nel delitto di cui all'art. 624-bis» cod. pen., evidenzia come il comportamento dell'imputata successivo alla commissione del reato integri la circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), prima parte, cod. pen. Riferisce, a riguardo, che l'imputata ha ammesso la propria responsabilità e, prima del giudizio, ha «integralmente risarcito le persone offese del danno cagionato mediante corrispondenza della somma pari ad euro 3.500,00 ossia lo stesso importo sottratto».

Ritiene, inoltre, di dover riconoscere a favore dell'imputata anche le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen.

In pari tempo, il Tribunale di Ragusa reputa applicabile la circostanza aggravante della recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., avendo l'imputata riportato molteplici condanne, dichiarate irrevocabili, anche per reati della medesima indole.

A fronte del concorso di tale aggravante con l'attenuante della riparazione integrale del danno, il giudice *a quo* solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., che vieta, nel bilanciamento delle attenuanti con la recidiva reiterata, di far prevalere le prime e, dunque, di far «luogo soltanto alle diminuzioni di pena stabilite per le circostanze attenuanti» (art. 69, secondo comma, cod. pen.).

2.2.- In punto di rilevanza, il rimettente sottolinea che l'attuale previsione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. lo costringerebbe ad applicare - all'esito di un giudizio di equivalenza con l'aggravante - la cornice edittale di base del delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-bis cod. pen., che punisce tale reato con la reclusione da quattro a sette anni e con la multa da euro 927,00 a euro 1.500,00.

Di contro, se le riconosciute attenuanti potessero essere ritenute prevalenti rispetto alla recidiva reiterata, gli sarebbe consentito di infliggere una pena pari nel minimo a due anni e otto mesi di reclusione e a euro 618,00 di multa, da ridursi ulteriormente in correlazione al rito prescelto.

2.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Ragusa ritiene che la norma censurata determini una irragionevole disparità di trattamento tra gli autori dei delitti, per i quali trova applicazione l'attenuante della speciale tenuità del danno, di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., e gli autori dei reati rispetto ai quali può riconoscersi la diminuzione della riparazione integrale del danno, ai sensi dell'art. 62, numero 6), cod. pen.

Infatti, a seguito della sentenza n. 141 del 2023 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua* l'art. 69, quarto comma, cod. pen., l'attenuante della speciale tenuità del danno può essere ritenuta dal giudice prevalente sulla recidiva reiterata, mentre per l'attenuante della riparazione integrale del danno continua a operare il divieto censurato.

Il medesimo divieto, riferito all'attenuante in questione, violerebbe, altresì, l'art. 27, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il «principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, attraverso un'abnorme enfattizzazione della recidiva».

Infine, nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione viene prospettata anche la violazione dell'art. 111 Cost.

3.- Con atto depositato il 15 settembre 2025, si è costituita in giudizio l'imputata nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate, in adesione alle argomentazioni svolte dall'ordinanza di rimessione, cui aggiunge ulteriori rilievi.

La parte sottolinea come l'eventuale accoglimento delle censure renderebbe possibile una significativa riduzione della pena, per effetto della caducazione del divieto di prevalenza censurato.

Nel merito evidenzia la perfetta continuità logico-giuridica fra quanto deciso dalla citata/indicata sentenza n. 141 del 2023 e quanto dedotto dall'ordinanza di rimessione nell'odierno giudizio. Ritiene, pertanto, che non sia giustificabile il diverso trattamento riservato a chi si giovi dell'attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., avendo commesso un fatto produttivo di un pregiudizio patrimoniale di lieve entità, rispetto a chi sia meritevole dell'attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen., avendo riparato integralmente il danno cagionato dal reato: comportamento che, nell'esprimere un ravvedimento post delictum, risulterebbe addirittura più incisivo sul piano della valutazione dell'offensività del fatto e della pericolosità dell'agente, rimuovendo del tutto le conseguenze dannose mediante un intervento pienamente soddisfacente nei confronti delle vittime.

La norma censurata, nel vietare la prevalenza della citata attenuante rispetto alla recidiva reiterata, violerebbe quindi tanto l'art. 3 Cost., quanto l'art. 27, terzo comma Cost., impedendo di parametrare in modo proporzionato la pena alla concreta gravità del fatto e alla personalità del reo (sono citate le sentenze di questa Corte n. 105 del 2014, n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011).



Da ultimo, la parte assume che la norma oggetto di scrutinio, nel comprimere il potere del giudice di valutare autonomamente, in modo equo e motivato, il bilanciamento tra circostanze, lederebbe anche l'art. 111 Cost.

4.- Con atto depositato il 30 settembre 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o, comunque, non fondate.

In rito, l'interveniente eccepisce, in primo luogo, un difetto di rilevanza, in quanto nel giudizio principale non troverebbe applicazione la circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen., avendo l'imputata soltanto restituito la somma sottratta ai coniugi. La difesa statale richiama, a riguardo, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'attenuante non è configurabile in caso di mera restituzione della refurtiva alla vittima del reato, poiché ai fini del riconoscimento dell'attenuante dell'integrale riparazione del danno, il risarcimento dev'essere integrale ed effettivo, tant'è che, in caso di riparazione parziale o inadeguata, non può giovare all'imputato la dichiarazione liberatoria resa dalla persona offesa (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 novembre 2022-22 febbraio 2023, n. 7826, e sezione seconda penale, sentenza 11 febbraio-21 marzo 2022, n. 9535).

In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per carente motivazione della non manifesta infondatezza in riferimento a tutti i parametri costituzionali che il rimettente reputa violati.

Nel merito, chiede che le questioni siano dichiarate non fondate, sottolineando come la disciplina censurata non comporti un puro automatismo, in quanto resta ferma la possibilità per il giudice di elidere l'aggravamento di pena conseguente all'applicazione della recidiva reiterata attraverso un giudizio di equivalenza delle aggravanti rispetto alle attenuanti ritenute sussistenti nel caso concreto. Questo lascerebbe inalterato il potere discrezionale del giudice di applicare o meno l'aumento, come confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (è citata, in proposito, la sentenza n. 192 del 2007).

Al contempo, la difesa statale fa propria l'esigenza che la finalità rieducativa della pena si realizzi nel rispetto del «principio di proporzione» tra la qualità e la quantità della sanzione e l'offesa (sentenza n. 341 del 1994), anche al fine di evitare che la risposta punitiva venga «avvertita come ingiusta dal condannato» (sentenza n. 251 del 2012). Tuttavia, esclude un possibile contrasto con il richiamato principio, ritenendo non particolarmente elevato il divario tra la pena minima editale prevista per il delitto di furto in abitazione e la pena minima che, in assenza del contestato divieto, il giudice potrebbe irrogare, facendo prevalere la circostanza attenuante della riparazione integrale del danno.

Inoltre, a sostegno della non fondatezza, evoca una sentenza della Corte di cassazione che ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen. (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 22 maggio-22 luglio 2024, n. 29723).

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato fa presente che l'eventuale estensione della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. a una circostanza attenuante comune - qual è quella in esame - comporterebbe, di fatto, uno svuotamento del contenuto precettivo della norma censurata. Tale risultato si porrebbe in contrasto con quanto affermato da questa Corte, là dove ha ritenuto, in generale, ammissibile la deroga *de qua* alla disciplina sulla comparazione di circostanze.

Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 157 del 2025), il Tribunale di Ragusa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

6.- Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., poiché comporterebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro per i quali trova applicazione l'attenuante della speciale tenuità del danno di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., e coloro per i quali opera la diminuzione della riparazione integrale del danno ex art. 62, numero 6), cod. pen. Rispetto ai primi, il giudice, a seguito della sentenza di questa Corte n. 141 del 2023, che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., può accertare la prevalenza della diminuzione sulla recidiva reiterata; di contro, nel bilanciamento della medesima aggravante con l'attenuante della riparazione integrale del danno, la norma censurata continua a escludere a priori un esito di prevalenza della diminuzione.



Siffatta preclusione, a parere del giudice *a quo*, determinerebbe anche un contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost. e specificamente con il «principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto», comportando «una abnorme enfattizzazione della recidiva».

Infine, nel solo dispositivo dell'ordinanza di remissione, il Tribunale di Ragusa ravvisa un contrasto dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. anche con l'art. 111 Cost.

7.- In via preliminare, occorre rilevare che, malgrado il dispositivo dell'ordinanza di remissione faccia indistinto riferimento all'art. 62, numero 6), cod. pen., dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza stessa si desume che il giudice *a quo* ha inteso sollevare le questioni di legittimità costituzionale con esclusivo riguardo alla prima delle tre fattispecie attenuanti contemplate dalla norma richiamata, ovverosia quella dell'integrale riparazione del danno. A essa, pertanto, resta circoscritto lo scrutinio di questa Corte.

8.- Ciò premesso, occorre esaminare, anzitutto, le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato le censure sarebbero prive di rilevanza nel giudizio *a quo*, in quanto, essendosi l'imputata limitata a restituire la refurtiva alle persone offese dal reato di furto in abitazione, la circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen. non risulterebbe configurabile. In particolare, il rimettente non si sarebbe confrontato con la giurisprudenza di legittimità, che richiede, ai fini del riconoscimento dell'attenuante in questione, il risarcimento integrale ed effettivo (sono citate Cass., sentenze n. 7826 del 2023 e n. 9535 del 2022).

L'eccezione non è fondata.

8.1.1.- Se è innegabile che l'attenuante prevista dall'art. 62, numero 6), cod. pen. trova applicazione solo qualora, prima del giudizio penale, sia stato integralmente riparato il danno, il che presuppone l'adempimento tanto dell'obbligazione restitutoria, ove possibile, quanto di quella risarcitoria riferita a tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali, nondimeno compete al giudice accertare, in concreto, la possibilità della riparazione e la sussistenza nell'an e nel quantum dei danni cagionati dal reato.

Nel caso in esame il rimettente ha affermato che l'imputata «ha ammesso la propria responsabilità ed ha integralmente risarcito le persone offese del danno cagionato mediante corresponsione della somma pari ad euro 3.500,00 ossia lo stesso importo sottratto» e ha precisato che «l'integrale risarcimento risulta essere avvenuto tra il 2021 e il 2022 e quindi prima dell'ammissione dell'imputata al rito abbreviato condizionato in occasione dell'udienza del 14 marzo 2024».

Pertanto, nel riconoscere l'esigenza dell'integrale riparazione del danno e nel dare conto che essa ha avuto luogo attraverso l'adempimento dell'obbligazione restitutoria, il rimettente ha implicitamente escluso che, all'esito di tale restituzione, residuino poste di danno cagionate dal reato.

Ebbene, poiché, come detto, spetta al giudice accertare nell'an e nel quantum i danni causati dal reato, tant'è che «conserva sempre un margine di discrezionalità nel valutare la congruità delle condotte risarcitorie o riparatorie» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 23 ottobre-22 novembre 2018, n. 5271 e, in senso analogo, sezione terza penale, sentenza 28 aprile-29 maggio 2023, n. 23303), si deve ritenere non implausibile l'argomentazione concernente la rilevanza delle questioni.

8.1.2.- Per costante giurisprudenza costituzionale, la motivazione sulla rilevanza formulata dal giudice *a quo* «è oggetto di un controllo meramente esterno» a opera di questa Corte, che si arresta «sulla soglia della non implausibilità» sia quanto all'applicabilità della norma nel processo principale, sia quanto alla possibilità, o meno, di definire «quest'ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2025 e n. 192 del 2022).

Nel caso di specie, attesa la statuizione sull'integralità della riparazione del danno contenuta nell'ordinanza, in base a una valutazione rientrante nell'esclusivo sindacato del Tribunale rimettente, si deve ritenere non implausibile l'argomentazione concernente la rilevanza delle censure.

8.2.- Di seguito, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza in ordine a tutti i parametri costituzionali evocati.

8.2.1.- L'eccezione coglie nel segno per quanto concerne l'art. 111 Cost.

Il rimettente evoca tale previsione costituzionale esclusivamente nel dispositivo dell'ordinanza senza supportare la censura con qualsivoglia argomentazione.

Emerge, dunque, un'assoluta carenza di motivazione in merito alla non manifesta infondatezza, alla quale certo non possono ovviare le deduzioni svolte nella memoria della parte costituita in giudizio, stante il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenze n. 108 del 2023, n. 136 del 2022 e n. 237 del 2021).



8.2.2.- La medesima eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza deve essere, di contro, rigettata per quanto concerne gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Quanto al primo parametro, il rimettente assume che la persistente operatività del divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata rispetto alla diminuzione della riparazione integrale del danno comporti un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla sottrazione al divieto dell'attenuante della lieve entità del danno, di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., conseguita alla sentenza n. 141 del 2023 di questa Corte.

La trama motivazionale, benché sintetica, consente di comprendere appieno il senso della lamentata violazione dell'art. 3 Cost. (sentenze n. 133 del 2024, n. 193 del 2023 e n. 23 del 2022).

Parimenti ammissibile deve ritenersi la questione sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., essendo sufficiente e chiara, pur se anch'essa succinta, la relativa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza.

A tal riguardo, il giudice *a quo* confronta la pena minima irrogabile in base alla cornice edittale del delitto di furto in abitazione, oggetto del giudizio principale, e la pena minima applicabile ove fosse consentito il giudizio di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen. sulla recidiva reiterata. Alla luce del divario fra tali sanzioni reputa violato il principio della necessaria proporzionalità della pena rispetto all'offensività del fatto. In particolare, ne inferisce una «abnorme enfattizzazione» della recidiva reiterata, così evocando la locuzione adottata nella sentenza che ha dato avvio alla serie di pronunce di illegittimità costituzionale concernenti la norma censurata (sentenza n. 251 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto).

Anche tale motivazione appare, dunque, idonea ad assolvere l'onere di argomentare la non manifesta infondatezza della questione, nei termini indicati dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 276 del 2020).

9.- Passando al merito, occorre esaminare per prima la censura concernente la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

La questione è fondata.

10.- Anzitutto, giova richiamare il quadro della giurisprudenza di questa Corte che è intervenuta, già molteplici volte, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale della norma censurata.

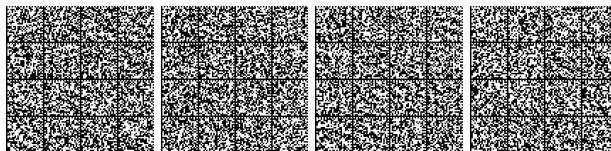
10.1.- L'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), introduce una deroga al normale funzionamento del bilanciamento di circostanze eterogenee, quale definito nei primi tre commi della medesima disposizione.

In particolare, l'art. 69 cod. pen. prevede, nei menzionati primi tre commi, che: «[q]uando concorrono insieme circostanze aggravanti e circostanze attenuanti, e le prime sono dal giudice ritenute prevalenti, non si tien conto delle diminuzioni di pena stabilite per le circostanze attenuanti, e si fa luogo soltanto agli aumenti di pena stabiliti per le circostanze aggravanti. Se le circostanze attenuanti sono ritenute prevalenti sulle circostanze aggravanti, non si tien conto degli aumenti di pena stabiliti per queste ultime, e si fa luogo soltanto alle diminuzioni di pena stabilite per le circostanze attenuanti. Se fra le circostanze aggravanti e quelle attenuanti il giudice ritiene che vi sia equivalenza, si applica la pena che sarebbe inflitta se non concorresse alcuna di dette circostanze».

Il censurato quarto comma, nel contemplare l'applicazione dei richiamati criteri anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, fa eccezione per l'aggravante della recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., rispetto alla quale stabilisce che «vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti», sicché opera una deroga alla previsione di cui all'art. 69, secondo comma, cod. pen.

Nelle numerose decisioni con le quali, a partire dalla citata sentenza n. 251 del 2012, questa Corte si è pronunciata sulla norma censurata, essa ha ritenuto, in generale, ammissibile la previsione di «trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010)» (sentenza n. 151 del 2025, che richiama, a sua volta, le sentenze n. 205 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012).

In pari tempo, però, questa Corte ha affermato che la possibilità di prevedere deroghe al bilanciamento non può «giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (da ultimo, sentenze n. 151 e n. 117 del 2025, n. 94 del 2023, che si richiamano sempre alla sentenza n. 251 del 2012).



Pertanto, una volta escluso che la «generale non obbligatorietà della recidiva [possa attenuare] la portata del divieto stesso, [laddove] anzi lo fa apparire, già per ciò solo, eccedente se non proprio contraddittorio» (sentenza n. 94 del 2023), questa Corte ha ritenuto di dover giudicare, volta per volta, la tenuta costituzionale della norma nel suo operare a raggiera rispetto a una molteplicità di fattispecie.

In particolare, fra i parametri costituzionali in riferimento ai quali sono state pronunciate le declaratorie di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., spicca l'art. 27, terzo comma, Cost., oggetto anche dell'odierno giudizio. Né ciò stupisce, in quanto la norma censurata, a fronte del concorso eterogeneo di circostanze, impedisce che si espliciti in tutta la sua latitudine quel bilanciamento giudiziale effettuato in concreto, che configura un importante tassello del complessivo procedimento di commisurazione della pena, finalizzato a garantire il rispetto del principio di proporzionalità, nonché della funzione rieducativa della pena stessa.

10.2.- Nel mettere a sistema le numerose sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., questa Corte ha focalizzato l'attenzione sul ruolo che le varie tipologie di attenuanti, in considerazione del loro contenuto, rivestono a garanzia dei principi di proporzionalità, di finalità rieducativa e di individualizzazione della pena (sentenze n. 151 e n. 117 del 2025, n. 188 e n. 141 del 2023, nonché, per prima, sentenza n. 94 del 2023).

Simile incidenza è stata ricondotta a una «triplice direttrice»: *i*) l'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la pena (sentenze n. 188 e n. 141 del 2023) e il disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva (sentenze n. 151 del 2025, n. 117 del 2025, n. 188, n. 141 e n. 94 del 2023, n. 143 del 2021, n. 205 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012); *ii*) quella di mantenere il medesimo equilibrio rispetto al «grado di rimproverabilità soggettiva» della condotta (sentenze n. 151 del 2025, n. 94 del 2023, n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020); *iii*) quella di tenere adeguatamente conto dell'incidenza sulla pena della collaborazione del reo post delictum, quale «strumento per minare i [...] fenomeni criminosi» (sentenza n. 56 del 2025) e per creare un «distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale» (sentenze n. 201 e n. 94 del 2023, n. 74 del 2016).

Quanto ai fattori indicativi dai quali questa Corte ha inferito, nell'evoluzione diacronica della propria giurisprudenza, la lesione dei menzionati principi, essi sono identificabili: *i*) nell'incidenza che particolari diminuenti, comprese da ultimo le attenuanti generiche (sentenza n. 151 del 2025), rivestono nella determinazione della pena di specifiche tipologie di reati (sentenze n. 151, n. 117 e n. 56 del 2025, n. 201 e n. 188 del 2023, n. 143 del 2021, n. 205 del 2017, n. 74 del 2016, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012); *ii*) nella spiccata influenza che qualunque attenuante riveste rispetto a delitti che comportano la pena fissa dell'ergastolo (sentenza n. 94 del 2023); *iii*) nella peculiare funzione che talune attenuanti comuni svolgono a garanzia di una conformità della pena ai principi di proporzionalità e di individualizzazione (sentenze n. 141 del 2023, n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020).

L'intersezione fra i due piani motivazionali ha visto, dunque, in alcuni casi valorizzare tanto la capacità della specifica attenuante di riflettere le funzioni sopra richiamate (ovverosia, la proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato e la congruenza rispetto al comportamento collaborativo del reo), quanto il peso dell'attenuante rispetto allo specifico reato contestato. L'esigenza di valorizzare la diminuzione e di evitare l'attribuzione di un peso eccessivo alla recidiva reiterata è stata dedotta, in particolare, dal divario fra la pena minima prevista per il reato non circostanziato e quella risultante dall'applicazione dell'attenuante (sentenze n. 151, n. 117 e n. 56 del 2025, n. 201 e n. 188 del 2023, n. 205 del 2017, n. 74 del 2016, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012). La medesima istanza è stata altresì ravvisata a fronte di fattispecie astratte di reato la cui latitudine può abbracciare condotte di differente disvalore (sentenze n. 151 del 2025, n. 141 del 2023 e n. 143 del 2021) o che sono connotate da «intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi» (sentenza n. 117 del 2025).

Dalla combinazione dei richiamati elementi si è, dunque, inferito, sin dalla sentenza «capofila» (sentenza n. 251 del 2012), che l'impossibilità di valorizzare a pieno la specifica diminuzione, giudicandola prevalente sull'aggravante di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., «indirizza l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfaticizzazione [della] recidiva reiterata», a scapito dei principi di proporzionalità, di individualizzazione e di finalità rieducativa della pena (sentenza n. 117 del 2025).

A fronte poi di delitti che contemplan come unica pena quella dell'ergastolo, questa Corte ha evidenziato che, poiché il divieto di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. rende la pena fissa e, dunque, impedisce qualsivoglia adattamento, solo una piena valorizzazione delle attenuanti garantisce la conformità della pena alla gravità oggettiva e soggettiva del delitto, nonché all'eventuale condotta collaborativa tenuta in via successiva dal reo. A ciò si aggiunge che il divario fra la pena dell'ergastolo e quella irrogabile ove il giudice ritenga prevalente l'attenuante (da venti a ventiquattro anni, ex art. 65 cod. pen.) conforta la conclusione nel senso di un peso eccessivo attribuito dalla norma censurata alla recidiva reiterata (sentenza n. 94 del 2023).



Infine, in ulteriori vicende è stato posto in rilievo il carattere «determinante» (sentenza n. 73 del 2020) di alcune attenuanti nel processo di quantificazione della pena a garanzia dei principi di proporzionalità e di individualizzazione.

È quanto emerge, in maniera emblematica, con riguardo alla diminvente del vizio parziale di mente, che, in generale, svolge la funzione di «adeguare il quantum del trattamento sanzionatorio alla significativa riduzione della rimproverabilità soggettiva dell'agente», assicurando «che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, “in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile ‘individualizzata’, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di ‘personalità’ della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, Cost.” (sentenza n. 222 del 2018)» (sentenza n. 73 del 2020).

In termini analoghi, nella sentenza dichiarativa della illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'attenuante comune della speciale tenuità del danno (o della lieve entità del lucro, quando anche l'evento dannoso o pericoloso sia di speciale tenuità), questa Corte - dopo essersi soffermata su alcuni delitti di particolare rilievo nella prassi - ha affermato che tale diminvente determina, di regola e in generale, «una sensibile riduzione del contenuto di disvalore dei reati che offendono il solo patrimonio, o che offendono - accanto ad altri beni giuridici - anche il patrimonio». Pertanto, di tale «ridotto disvalore il giudice deve poter tenere conto nella commisurazione del trattamento sanzionatorio, senza essere vincolato a ignorarlo in ragione soltanto della recidiva reiterata dell'imputato» (sentenza n. 141 del 2023).

11.- Tanto premesso, viene oggi all'esame di questa Corte il divieto di prevalenza della circostanza attenuante comune della riparazione integrale del danno sulla recidiva reiterata.

11.1.- Si tratta della prima ipotesi contemplata dall'art. 62, numero 6), cod. pen. che considera quale diminvente «l'aver, prima del giudizio, riparato interamente il danno, mediante il risarcimento di esso, e, quando sia possibile, mediante le restituzioni».

Il medesimo art. 62, numero 6), cod. pen. aggiunge a tale previsione altre due attenuanti, distinte e alternative rispetto alla precedente: «l'essersi, prima del giudizio e fuori del caso preveduto nell'ultimo capoverso dell'articolo 56, adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato», nonché «l'aver partecipato a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo. Qualora l'esito riparativo comporti l'assunzione da parte dell'imputato di impegni comportamentali, la circostanza è valutata solo quando gli impegni sono stati rispettati». Previsione, quest'ultima, aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera b), 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).

11.2.- La collocazione topografica della diminvente di cui alla prima parte dell'art. 62, numero 6), cod. pen. a latere di altre due attenuanti che valorizzano condotte collaborative del reo, agevola l'individuazione della *ratio* della fattispecie oggetto dell'odierno giudizio.

L'attenuante in parola mira a favorire e a incoraggiare un comportamento cooperativo del reo volto a rimuovere, prima del giudizio penale, tutti gli effetti pregiudizievoli del reato suscettibili di riparazione sul piano civilistico. Tale norma si raccorda, infatti, in via sistematica, all'art. 185 cod. pen., il quale stabilisce, al primo comma, che «[o]gni reato obbliga alle restituzioni, a norma delle leggi civili» e, al secondo comma, che «[o]gni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui».

La fattispecie costitutiva dell'attenuante presuppone, pertanto, che - per effetto di un adempimento integrale e antecedente al giudizio penale (sull'esclusione di adempimenti parziali o rateali, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 14 gennaio-13 marzo 2026, n. 9810; sezione settima penale, ordinanza 25 novembre 2025-9 gennaio 2026, n. 739; sezione seconda penale, sentenza 12 febbraio-12 marzo 2021, n. 9877) - abbia luogo l'estinzione sia dell'obbligazione restitutoria, ove possibile, sia di quella risarcitoria, riferita a tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 1 ottobre-30 dicembre 2024, n. 47606; 28 marzo-26 aprile 2024, n. 17346; sezione terza penale, sentenza 27 aprile-23 novembre 2023, n. 47018).

11.3.- Quanto alla natura dell'attenuante in esame, questa Corte ha già in passato evidenziato che l'art. 62, numero 6), prima parte, cod. pen. dà «preminente risalto [...] alla figura della persona offesa e all'esigenza che il pregiudizio da questa subito a causa del comportamento criminoso del colpevole sia interamente ristorato». In particolare, ha ritenuto che alla diminvente debba riconoscersi un «carattere essenzialmente oggettivo», anche al fine di evitare una «arbitraria svalutazione dell'istituto dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile [...], istituto che svolge nel nostro ordinamento una insostituibile funzione riequilibratrice, in attuazione degli imperativi contenuti nell'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 138 del 1998). Pertanto, in linea con quanto previsto dall'art. 185 cod. pen., ha ritenuto



che la suddetta diminvente sia applicabile «anche quando l'intervento risarcitorio, comunque riferibile all'imputato, sia compiuto, prima del giudizio», da soggetti civilmente responsabili, diversi dal reo, poiché ciò favorisce da parte di quest'ultimo «un intervento sollecitatorio presso l'ente assicuratore» (sentenza n. 138 del 1998).

La giurisprudenza di legittimità successiva a tale pronuncia ha visto in alcuni casi sostenere che «l'attenuante del risarcimento del danno, per beneficiare della quale la riparazione deve essere integrale, è soggettiva quanto agli effetti, ai sensi dell'art. 70 cod. pen., ma non anche ai fini del suo contenuto, per il quale deve qualificarsi come oggettiva, sicché nel conflitto di interessi tra reo e vittima del reato, la prevalenza dell'interesse di quest'ultima all'integralità della riparazione non lascia alcuno spazio a pur eloquenti manifestazioni di ravvedimento del reo» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 7 febbraio-16 maggio 2024, n. 19608; nello stesso senso, sezione terza penale, sentenze 20 ottobre-11 novembre 2022, n. 42928 e 15 luglio 2021-28 settembre 2021, n. 35632).

Al contempo, non sono mancate, specie di recente, anche ricostruzioni che, facendo perno sull'esigenza che l'intervento risarcitorio debba essere «riferibile all'imputato» (sentenza n. 138 del 1998), richiedono, oltre alla riparazione integrale del danno, che esso sia comunque riconducibile alla volontà del reo (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 18 giugno-29 settembre 2025, n. 32174; sezioni unite penali, sentenza 22 gennaio-11 febbraio 2009, n. 5941), anche quale «prova tangibile dell'avvenuto ravvedimento [...] e, quindi, della sua minore pericolosità sociale» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 18 settembre 2025-23 gennaio 2026, n. 2701, nonché sentenza 8 luglio-16 settembre 2005, n. 33724).

11.4.- Ebbene, occorre anzitutto ribadire, nel solco del precedente di questa Corte, che la natura oggettiva della diminvente della riparazione integrale del danno presuppone, in ogni caso, un'attività da parte dell'autore del reato che, anche nel caso dell'adempimento da parte del terzo civilmente responsabile, è tenuto comunque ad attivarsi nei confronti di quest'ultimo.

La *ratio* dell'attenuante risiede, infatti, in una condotta collaborativa dell'autore del reato che realizza o contribuisce a realizzare l'effetto della tempestiva riparazione integrale del danno, sì da rendere «ex post meno grave la vulnerazione dell'ordine giuridico provocata dal reato» (sentenza n. 138 del 1998). La rimozione degli effetti civili pregiudizievoli del reato prima del giudizio penale riduce, infatti, oggettivamente, sia pure a posteriori, l'offesa cagionata dal reato al bene giuridico protetto.

Tale ricostruzione della diminvente non impedisce, in pari tempo, di inferire dal tipo di condotta tenuta in concreto dal reo anche indici di un suo ravvedimento e di una sua minore pericolosità sociale. Di conseguenza, non è da escludere che, in sede di calcolo proporzionale dell'incidenza della circostanza sulla pena (art. 65, secondo comma, cod. pen.) e nella valutazione in concreto del bilanciamento di circostanze eterogenee (art. 69 cod. pen.), oggetto dell'odierno giudizio, il giudice possa attribuire rilevanza anche a eventuali segni di una resipiscenza dell'autore del reato.

12.- Così rievocati i caratteri dell'attenuante della riparazione integrale del danno, plurime sono le ragioni che inducono a ritenere lesivo del principio di proporzionalità e della finalità rieducativa della pena il divieto previsto, rispetto a essa, dall'art. 69, quarto comma, cod. pen.

Poiché la riparazione integrale del danno determina, sia pure a posteriori, una riduzione dell'oggettiva offensività del reato, vietare sempre e in astratto il giudizio di prevalenza rispetto alla recidiva reiterata comporta che il giudice non possa valorizzare adeguatamente la diminvente anche in quelle ipotesi nelle quali la rimozione degli effetti civili pregiudizievoli attenua grandemente il *vulnus* cagionato dal reato. In tal modo, si attribuirebbe un rilievo sproporzionato ed eccessivo alla recidiva reiterata, in un sistema che non è orientato «alla "colpa d'autore", o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale» (sentenza n. 141 del 2023).

Una simile conseguenza del meccanismo preclusivo, insito nella norma censurata, incide, del resto, anche sulla finalità rieducativa, chiamata a dare adeguato risalto a condotte che tendono, almeno in parte, a ricomporre la rottura con l'ordinamento giuridico insita nella commissione di un reato.

Inibire al giudice di accertare in concreto la prevalenza di tale diminvente sull'aggravante della recidiva reiterata equivale a impedire a una disposizione che ha la chiara finalità di incentivare un comportamento virtuoso di dispiegare appieno i propri effetti (sentenza n. 74 del 2016). Questo «scoraggia [...] la scelta collaborativa» del reo (sentenza n. 201 del 2023) e indebolisce in maniera significativa il favor che il legislatore ha inteso creare rispetto alla su evocata condotta (in tal senso, sentenza n. 56 del 2025).

Tale rilievo assume un significato ancora più pregnante nel quadro di un ordinamento giuridico - come quello attuale - che, in relazione ai reati procedibili a querela soggetta a remissione, è giunto finanche a valorizzare condotte riparatorie ai fini della stessa estinzione del reato (art. 162-ter cod. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario»).



Da ultimo, posto che nel valutare in concreto il bilanciamento di circostanze il giudice può dare rilievo al tipo di condotta collaborativa tenuta dal reo nel riparare integralmente il danno e, dunque, a eventuali indici di ravvedimento e di minore pericolosità sociale dell'autore del reato, ne discende un'ulteriore ragione che rende evidente l'esigenza di superare il divieto di prevalenza rispetto alla recidiva reiterata.

Se è vero, infatti, che quest'ultima è focalizzata sul comportamento del reo tenuto prima del compimento dell'illecito, in quanto indice di un'insensibilità alla deterrenza penale, non si può escludere a priori un giudizio di prevalenza su di essa della diminuente che, nel guardare al comportamento del reo tenuto dopo la commissione dell'illecito, potrebbe in concreto evidenziare un ravvedimento e una minore pericolosità sociale.

13.- In definitiva, l'attenuante della riduzione integrale del danno mostra un volto composito: è finalizzata a incentivare una condotta collaborativa del reo diretta a rimuovere, prima del giudizio penale, ogni effetto civile pregiudizievole derivante dal reato allo scopo primario di ridurre il vulnus oggettivamente cagionato al bene giuridico protetto, senza in pari tempo escludere la possibilità che siano accertati in concreto eventuali indici di ravvedimento dell'autore del reato, suscettibili di essere valorizzati nella dosimetria sanzionatoria.

Escludere aprioristicamente un giudizio in concreto di prevalenza di tale attenuante rispetto alla recidiva reiterata lede, dunque, sotto molteplici angolazioni, il principio di proporzionalità della pena e la sua finalità rieducativa, che deve ispirarsi a istanze di «recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto).

14.- Per queste ragioni, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. deve ritenersi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante della riparazione integrale del danno di cui all'art. 62, numero 6), prima parte, cod. pen. sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

15.- È assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante della riparazione integrale del danno di cui all'art. 62, numero 6), prima parte, cod. pen. sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ragusa, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 73

Sentenza 13 aprile - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo - Esclusione, tramite novella legislativa, dell'obbligo per i lavoratori subordinati nel caso in cui i datori di lavoro abbiano effettuato regolari versamenti contributivi - Applicazione retroattiva della disciplina sopravvenuta più favorevole - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio, anche convenzionale, di retroattività della *lex mitior* - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1097.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

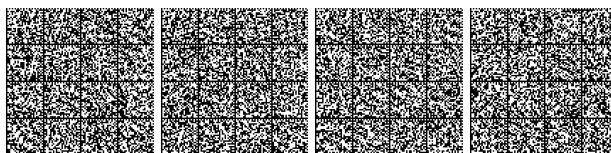
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra R. spa e Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro, con ordinanza del 16 agosto 2025, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 13 aprile 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 agosto 2025 (reg. ord. n. 231 del 2025), la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, 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).

2.- Il rimettente riferisce che R. spa ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza con cui la Corte d'appello di Roma - in riforma della pronuncia di primo grado - ha rigettato l'opposizione proposta, dalla medesima società, nei confronti dell'ordinanza-ingiunzione n. 76 del 2009.



Con detta ordinanza, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione provinciale del lavoro di Roma le aveva irrogato la sanzione amministrativa, per l'importo di euro 269.255,00, prevista dall'allora vigente art. 6, terzo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708 (Disposizioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo), ratificato, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1952, n. 2388, recante «Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 16 luglio 1947, n. 708, concernente disposizioni sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (E.N.P.A.L.S.)», per aver impiegato lavoratori dello spettacolo, appartenenti alle categorie di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del medesimo decreto, privi del certificato di agibilità nel periodo dall'11 febbraio 1999 al 3 aprile 2001, in violazione dell'obbligo di cui al medesimo art. 6, secondo comma.

Nel giudizio *a quo*, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva resistito con controricorso e il Procuratore generale aveva depositato conclusioni scritte, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017; eccezione a cui aveva aderito la società ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell'adunanza camerale.

La sezione lavoro della Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria 8 aprile 2024, n. 9396, «ha rimesso la controversia alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni unite, in ragione della questione di massima di particolare importanza, che si è posta nell'esame del settimo motivo di ricorso, della applicazione retroattiva, nella fattispecie oggetto di causa, della disciplina sopravvenuta dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017», il quale ha fatto venir meno l'obbligo del certificato di agibilità per le imprese dello spettacolo che impiegano, presso locali di loro proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento, lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, a condizione che il datore di lavoro abbia provveduto al pagamento dei contributi.

La condotta contestata a R. spa, per la quale è stata adottata l'ordinanza-ingiunzione, infatti, «non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta», in quanto relativa a «lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo)».

Attesa «la natura sostanzialmente penale della sanzione, sarebbe irragionevole la mancata previsione dell'applicazione retroattiva della sopravvenuta *lex mitior*, in ragione dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale».

3.- La controversia, per la particolare importanza della questione di massima, concernente «la applicazione retroattiva della legge successiva che ha disciplinato in modo più favorevole l'illecito amministrativo, per violazioni pregresse ancora sub iudice, in forza del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale», è stata assegnata alle Sezioni unite che, all'esito della pubblica udienza, l'hanno riservata in decisione.

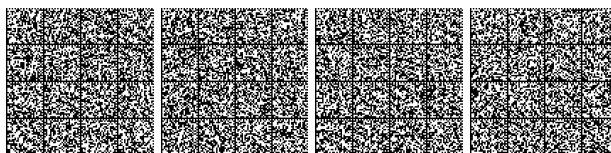
4.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente ribadisce che, nei confronti di R. spa, è stata emessa dalla Direzione provinciale del lavoro di Roma l'ordinanza-ingiunzione n. 76 del 2009, in relazione, tra l'altro, alla violazione dell'obbligo di cui all'art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, nel testo applicabile *ratione temporis*, per «aver fatto agire presso la sede della società RDS alcuni lavoratori privi del certificato di agibilità ENPALS nel periodo 11 febbraio 1999-3 aprile 2001».

Il sopravvenuto art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 ha modificato il menzionato art. 6, secondo comma, escludendo dall'obbligo del certificato di agibilità i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, per i quali siano stati effettuati regolari versamenti contributivi, qualora siano impiegati nei locali di proprietà del datore di lavoro, o di cui questi ha diritto personale di godimento.

Tuttavia, il legislatore del 2017 non ha dettato disposizioni transitorie, con la conseguenza che - ad avviso del rimettente - alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, ai sensi dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), non troverebbe applicazione la legge sopravvenuta, nonostante sia più favorevole, perché delimita, in modo restrittivo, l'obbligo del certificato di agibilità, la cui violazione è sanzionata in via amministrativa.

Con il settimo motivo di ricorso, «la cui trattazione ha carattere prioritario rispetto alle altre censure», la società ricorrente ha, pertanto, prospettato «la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, dell'art. 11 delle preleggi e dell'art. 2 cod. pen.».

La condotta contestata a R. spa, per la quale è stata adottata la richiamata ordinanza-ingiunzione, infatti, «non sarebbe stata sanzionabile alla luce della normativa successivamente introdotta», in quanto relativa a «lavoratori subordinati occupati presso la sede della società (e per i quali risulta pacificamente adempiuto l'obbligo assicurativo)». L'eventuale accoglimento delle questioni comporterebbe l'applicazione retroattiva della legge n. 205 del 2017 e, quindi, l'accoglimento del ricorso per cassazione.



5.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in ordine al fondamento del principio di retroattività della *lex mitior*, ricordando come esso sia stato individuato sia nell'art. 3 Cost., sia nell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alle altre norme di diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui l'art. 15, primo paragrafo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 e l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE.

Il giudice rimettente ricorda, poi, che il principio di retroattività *in mitius*, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, si estende alle «sanzioni amministrative aventi natura e funzione “punitiva”», a cui sarebbe riconducibile la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

Osserva, infatti, la Corte di cassazione che l'art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947 sanciva l'obbligo, per «[l]e imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelesive e gli impianti sportivi», di chiedere il certificato di agibilità per tutti i lavoratori dello spettacolo, «qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento». Il successivo comma terzo comminava la «sanzione amministrativa di [euro 129] per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata», in caso di inosservanza del suddetto obbligo.

Questo illecito amministrativo avrebbe natura convenzionalmente penale, perché la sanzione «è stabilita in misura fissa [...] per ogni giornata di lavoro prestata in assenza di certificato, senza possibilità di adeguamento in relazione ai criteri di cui all'art. 11 della [legge] 24 novembre 1981, n. 689». Detta sanzione, quindi, evidenzerebbe «indici di rilevante afflittività, in quanto si calcola non in considerazione della gravità in sé dell'omissione, ma del persistere di essa, indipendentemente dalla sussistenza e dall'entità del danno, mediante una mera operazione matematica, che può abbracciare l'intera durata del rapporto subordinato, senza la previsione di un tetto massimo».

6.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, laddove modifica *in mitius* il menzionato art. 6, secondo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, escludendo l'obbligo delle imprese dello spettacolo di chiedere il certificato di agibilità per i lavoratori assunti «con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui abbiano un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettuano regolari versamenti contributivi presso l'INPS», senza prevedere l'applicazione retroattiva della più favorevole disciplina da esso dettata, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE.

Considerato in diritto

7.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

La disposizione censurata violerebbe sia parametri nazionali (art. 3 Cost.), sia parametri interposti convenzionali e del diritto dell'Unione europea (artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE), per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

In particolare, la Corte rimettente lamenta che il censurato art. 1, comma 1097, ha modificato *in mitius* l'illecito amministrativo - consistente nell'impiego di lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità - previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, limitando le ipotesi in cui detto certificato è obbligatorio. La disposizione sopravvenuta, infatti, ha eliminato questo obbligo per coloro che, nei locali di loro proprietà o di cui hanno un diritto personale di godimento, impiegano lavoratori, appartenenti a una delle categorie professionali di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del medesimo decreto, assunti con contratto di lavoro subordinato e per i quali risultano effettuati regolari versamenti contributivi.

Dall'ordinanza di rimessione - che richiama in proposito il processo verbale di contestazione dell'illecito redatto da funzionari dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) e l'ordinanza-ingiunzione opposta - emerge che alla società ricorrente nel giudizio *a quo* è stato contestato di non aver chiesto il certificato di agibilità per i lavoratori subordinati, occupati presso la sua sede e per i quali era stato adempiuto l'obbligo



contributivo. Di conseguenza, la suddetta condotta non sarebbe più sanzionabile ai sensi del menzionato art. 6, come modificato dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, la cui applicabilità retroattiva comporterebbe l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione opposta.

Detta disposizione, tuttavia, non si applicherebbe alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore, in quanto l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 comporterebbe l'assoggettamento della condotta alla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole, in mancanza di un'esplicita scelta legislativa di segno contrario.

Di qui, la lamentata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7 CEDU e 49, paragrafo 1, CDFUE, perché la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, avrebbe natura punitiva agli effetti della CEDU e della CDFUE e, quindi, dovrebbe beneficiare delle garanzie dalle stesse previste, tra cui appunto il principio di retroattività della *lex mitior*.

8.- In via preliminare, deve essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

La Corte rimettente, infatti, non ha illustrato le ragioni che farebbero ricadere la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, condizione - questa - alla quale è subordinata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, «la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze n. 137 del 2025 e n. 85 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 214, n. 113, n. 69, n. 31 e n. 7 del 2025).

Questo, secondo la giurisprudenza costituzionale, non esclude «che le norme della Carta possano essere utilizzate, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, come criteri interpretativi degli stessi parametri costituzionali pertinenti» (sentenza n. 85 del 2024; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze 219 del 2023 e n. 33 del 2021). E questa Corte, nella sentenza n. 198 del 2022, ha chiarito che l'art. 7 CEDU e l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE convergono con l'art. 3 Cost. «nel delineare un assetto di tutela omogeneo» in tema di applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative aventi carattere punitivo-afflittivo.

9.- Le restanti questioni sono ammissibili.

Nel giudizio *a quo* si è posta la questione di massima - ritenuta di particolare importanza - dell'«applicazione retroattiva della legge successiva [art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017] che ha disciplinato in modo più favorevole l'illecito amministrativo», consistente nell'impiego di lavoratori dello spettacolo privi del certificato di agibilità, previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato.

Infatti, come anticipato, il censurato art. 1, comma 1097, ha escluso l'obbligo di detto certificato per i lavoratori subordinati, purché il datore di lavoro abbia effettuato «regolari versamenti contributivi», conservandolo per i soli lavoratori autonomi, salvo che si tratti di contratti di prestazione d'opera di durata inferiore a trenta giorni.

Le sezioni unite della Corte di cassazione - investite della controversia ai sensi dell'art. 374, secondo comma, del codice di procedura civile - hanno quindi sollevato questioni di legittimità costituzionale del menzionato art. 1, comma 1097, nella parte in cui ha modificato *in mitius* l'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, senza prevederne l'applicazione retroattiva.

L'accoglimento delle questioni, ad avviso del giudice *a quo*, comporterebbe l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione opposta, perché la condotta contestata alla società ricorrente non rientra nel più limitato perimetro dell'illecito amministrativo, così come modificato dal censurato art. 1, comma 1097.

Sempre in punto di rilevanza, la Corte rimettente ha poi dato atto che l'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, è stato ulteriormente modificato dall'art. 3-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12. Questa disposizione, attualmente in vigore, però - ad avviso delle sezioni unite della Cassazione - «non incid[erebbe] sullo *ius superveniens* [...] della cui applicazione si controverte e della cui legittimità costituzionale si dubita».

Essa, infatti, introduce una modifica non ulteriormente favorevole rispetto a quella del 2017, in quanto, ancorché escluda l'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori subordinati a prescindere dall'aver effettuato il datore di lavoro «regolari versamenti contributivi», lo estende a tutti «i lavoratori autonomi dello spettacolo, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione», anche di durata inferiore ai trenta giorni, che prima ne erano esonerati.



Operando tale ampliamento dell'obbligo del certificato di agibilità, indubbiamente, in peius, non implausibilmente il rimettente ha censurato soltanto l'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto una disciplina più favorevole e che, quindi, in virtù del principio di retroattività della *lex mitior*, avrebbe dovuto essere esteso alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione, pertanto, supera la soglia di non implausibilità in merito al presupposto della rilevanza, il cui vaglio è demandato a questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 30 del 2026, n. 137 del 2025 e n. 172 del 2024; ordinanza n. 22 del 2026).

10.- Sempre in via preliminare, occorre verificare la correttezza delle premesse argomentative su cui poggia l'ordinanza di rimessione, secondo cui - qualificata la sanzione amministrativa di cui all'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, punitiva agli effetti della CEDU e ritenuta la disciplina dettata dal sopravvenuto art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 più favorevole - il giudice *a quo* non avrebbe potuto applicare, in via retroattiva, detta disposizione, senza una previa pronuncia di incostituzionalità.

Le odierne questioni di legittimità costituzionale impongono, pertanto, di stabilire se, in tema di sanzioni amministrative di carattere punitivo-afflittivo, il giudice comune possa applicare la «legge posteriore» più favorevole in assenza di un'espressa disciplina transitoria, come previsto per le sanzioni formalmente penali dall'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, del codice penale; ovvero se, in mancanza di un'espressa previsione sulla retroattività, la norma abrogatrice abbia, in conformità coi principi generali, efficacia meramente ultrattiva, salvo il controllo di questa Corte. In questa seconda prospettiva, sarà solo il giudice costituzionale a dover valutare se si tratti di sanzioni punitive e se, per questo, vi sia una violazione dei parametri costituzionali che impongono, in assenza di effettive ragioni giustificatrici, la retroattività della disposizione legislativa più favorevole.

10.1.- In proposito, è opportuno ricordare che i precedenti di questa Corte, intervenuti sul tema in oggetto - tra cui la sentenza n. 63 del 2019, che, per la prima volta, ha affermato l'applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU - hanno riguardato specifiche disposizioni transitorie, che limitavano espressamente l'applicazione della *lex mitior* alle sole violazioni commesse dopo la sua entrata in vigore (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

In nessun caso, invece, questa Corte ha deciso nel merito questioni, come quelle odierne, in cui si censura direttamente la disposizione sopravvenuta più favorevole nella parte in cui non prevede la sua applicabilità ai fatti pregressi.

È vero che l'ordinanza n. 199 del 2023 ha ritenuto che, nei giudizi principali, la disposizione sopravvenuta «p[otesse] trovare applicazione retroattiva per l'effetto favorevole che da ess[a] deriva rispetto al pregresso regime sanzionatorio»; ma, non prendendo posizione sul tema, questa Corte si è limitata a disporre la restituzione degli atti ai giudici a quibus, per consentire loro di valutare l'eventuale incidenza dello *ius superveniens* sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Dal canto suo, la giurisprudenza di legittimità ha spesso ammesso che, qualora la sanzione abbia natura sostanzialmente penale e «in assenza di disposizioni di diritto transitorio che dispongano diversamente, non vi siano ostacoli [...] all'applicazione del principio generale dell'applicazione retroattiva della *lex mitior*» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 18 maggio 2025, n. 13182; nello stesso senso, *ex multis*, Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 16 gennaio 2024, n. 1698).

Tuttavia, le Sezioni unite - che, investite dal primo presidente delle questioni di massima di particolare importanza, «costituiscono la forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica demandata dall'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) alla Corte di cassazione» (sentenza n. 13 del 2022) - hanno contraddetto questa interpretazione.

Nel sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale, infatti, il suddetto organo, come già evidenziato, muove dall'assunto che l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 costituisca un ostacolo all'applicabilità retroattiva della disposizione che modifica l'illecito amministrativo o la relativa sanzione in modo più favorevole al trasgressore; ostacolo che compete a questa Corte rimuovere con riferimento a «singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale» (sentenza n. 193 del 2016).

10.2.- L'assunto da cui muove il giudice rimettente è condivisibile.

In tema di sanzioni amministrative, indipendentemente dalla loro natura sostanzialmente penale, l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 si limita a prevedere, al suo secondo comma, che «[l]e leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati», confermando l'applicabilità a tale materia del principio sancito in generale dall'art. 11 delle preleggi, secondo cui «[l]a legge non dispone che per l'avvenire [e] non



ha effetto retroattivo». Principio al quale deroga invece, con esclusivo riferimento alle sanzioni formalmente penali, l'art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., il quale sancisce appunto la regola della «retroattività della legge più favorevole al reo, [...] circoscritt[a] [però] alla successione di leggi entrambe penali» (sentenza n. 96 del 2020).

In ragione dell'art. 11 delle preleggi, che nega efficacia retroattiva alla disposizione sopravvenuta, quindi, il riconoscimento del carattere punitivo-afflittivo della sanzione amministrativa non è sufficiente a permettere l'automatica applicabilità del principio di retroattività *in mitius*. Piuttosto, si porrà un problema di legittimità costituzionale della *lex mitior*, nella parte in cui non ha previsto una deroga al divieto di retroattività generalmente valevole per le sanzioni amministrative.

È insomma compito di questa Corte - accertata la riconducibilità della misura oggetto del suo sindacato alla «materia penale» ai sensi della CEDU - verificare se la mancata previsione dell'efficacia retroattiva della *lex mitior*, che su di essa incide, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. Nell'ambito di tale verifica è necessario accertare se sussistano eventuali «ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale», in linea con quel «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale» (sentenza n. 63 del 2019).

L'intervento di questa Corte risulta, peraltro, necessario anche al fine di assicurare certezza in ordine all'efficacia nel tempo delle «leggi che prevedono sanzioni amministrative» di carattere punitivo-afflittivo e, conseguentemente, parità di trattamento tra i consociati. Diversamente, infatti, da quanto accade per le sanzioni penali in senso stretto, rispetto alle quali il dato formale soddisfa questa esigenza, per le sanzioni amministrative il margine di incertezza è maggiore e il potere del giudice di applicare la disposizione sopravvenuta più favorevole deve essere «adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto erga omnes, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali» sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 7 del 2025, relativamente al diverso principio di proporzionalità della pena).

In definitiva, in tema di successione di leggi nel tempo relative a sanzioni amministrative sostanzialmente penali ai sensi della CEDU, il giudice comune è tenuto a investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale - alla stregua sia dei parametri nazionali (art. 3 Cost.), sia del parametro interposto convenzionale (art. 7 CEDU), per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. - tanto di disposizioni che escludano o limitino la retroattività della *lex mitior*, quanto di disposizioni che, non prevedendo espressamente tale retroattività, in base all'art. 11 delle preleggi hanno efficacia meramente ultrattiva.

Solamente qualora si verta nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e operi anche la garanzia di cui all'art. 49, paragrafo 1, CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 1° agosto 2025, causa C-544/23, T. T. e Baji Trans sro), il giudice «può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.», tenendo conto che «[l]'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua», perché è destinata «a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto», previo «bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

11.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento a entrambi i parametri evocati dal rimettente, «che possono essere scrutinati congiuntamente, posto che il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale trova fondamento nell'ordinamento costituzionale, sia direttamente, sia per effetto dell'azione [dell'art.] 7 CEDU, in forza [dell'art.] 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 198 del 2022). Parametri che devono essere interpretati alla luce dell'art. 49, paragrafo 1, CDFUE.

12.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il principio sancito da questa disposizione costituzionale deve «essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato» (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

Come ha chiarito questa Corte, infatti, «la *ratio* immediata di detta norma è - *in parte qua* - quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione



dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò “per l’ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l’autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo (sentenza n. 394 del 2006)” (sentenze n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019)» (sentenza n. 198 del 2022; da ultimo, sentenze n. 123 del 2025 e n. 176 del 2024).

Tuttavia, il principio di retroattività *in mitius*, sancito dall’art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., ha comunque «un duplice, e concorrente, fondamento [costituzionale]. L’uno - di matrice domestica - [è] riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost.» (ancora, sentenza n. 63 del 2019 e, più di recente, sentenza n. 123 del 2025), che «impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l’entrata in vigore della norma che ha disposto l’abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenze n. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011; e, ancora, più di recente, sentenze n. 123 e n. 176 del 2024, nonché, in senso analogo, sentenza n. 95 del 2025).

L’altro fondamento - di origine internazionale e avente ingresso nel nostro ordinamento attraverso l’art. 117, primo comma, Cost. - è «riconducibile all’art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo» (oltre alla Corte EDU, grande camera, sentenza 7 settembre 2009, Scoppola contro Italia; sentenze 10 luglio 2025, Wulffaert e Wulffaert Beheer NV contro Belgio; 17 ottobre 2024, Cesarano contro Italia; 18 febbraio 2020, Jidic contro Romania; 3 dicembre 2019, Parmak e Bakir contro Turchia; 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina; 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, nonché decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia), «nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l’Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest’ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell’art. 11 Cost.» (sentenza n. 63 del 2019; analogamente anche le già citate sentenze n. 123 e n. 95 del 2025, n. 198 del 2022, n. 238 del 2020 e n. 236 del 2011).

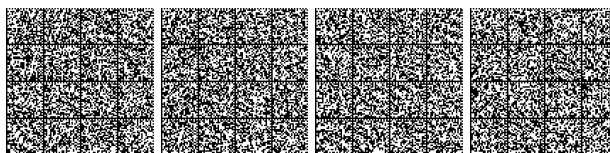
Sulla sostanziale corrispondenza di contenuto tra i parametri citati, questa Corte ha da ultimo chiarito che la *ratio* del principio in oggetto è pur sempre identificabile in sostanza nel «diritto dell’autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all’apprezzamento attuale dell’ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all’apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione» (ancora, sentenze n. 123 del 2025, n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019).

Deve infine ribadirsi che, «mentre l’irretroattività in peius della legge penale costituisce un valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, “purché giustificabili al metro di quel ‘vaglio positivo di ragionevolezza’ [...], in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all’interesse individuale in gioco” (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 236 del 2011)» (sentenza n. 198 del 2022). In altri termini, «in tanto una deroga al diritto [dell’imputato a essere giudicato secondo la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto] può trovare giustificazione sul piano costituzionale, in quanto essa risulti proporzionata all’esigenza di salvaguardare altri interessi costituzionalmente rilevanti, che rischierebbero di essere pregiudicati laddove si desse luogo all’applicazione retroattiva della legge penale più favorevole» (sentenza n. 123 del 2025).

13.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]’assimilazione delle sanzioni amministrative “punitiva” alle sanzioni penali ha, quale corollario, l’estensione di larga parte dello “statuto costituzionale” sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull’art. 25 Cost., ma anche [...] sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior*» (sentenza n. 101 del 2025).

Infatti, «[d]opo una prima affermazione di principio contenuta nella sentenza n. 193 del 2016, questa Corte, con la pronuncia n. 63 del 2019, ha [...] espressamente affermato l’applicabilità della regola della retroattività *in mitius* anche alle sanzioni amministrative, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte Edu» (sentenza n. 198 del 2022).

Si è chiarito, cioè, che la suddetta regola non potrà che estendersi anche a «singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità “punitiva”» (sentenze n. 198 del 2022 e n. 63 del 2019; nello stesso senso, n. 68 del 2021 e n. 193 del 2016) e che ciò «“è conforme [anche] alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell’art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura ‘punitiva’, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti [dell’autore dell’illecito] tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità



dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di contro-interessi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo 'vaglio positivo di ragionevolezza', al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale" (sentenza n. 63 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2021)» (ancora, sentenza n. 198 del 2022).

Dai rilievi appena svolti non discende però che alle sanzioni amministrative di carattere punitivo-afflittivo debba applicarsi, con modalità del tutto identiche, il complessivo regime giuridico previsto per le sanzioni formalmente penali. Con riguardo al tema della successione di leggi nel tempo, in particolare, deve ribadirsi che, laddove il legislatore rimoduli in senso più favorevole la disciplina di una sanzione amministrativa di carattere punitivo-afflittivo, senza congiuntamente attribuire un'espressa efficacia retroattiva alla previsione sopravvenuta, non troverà spazio l'automatica applicabilità del principio di retroattività *in mitius* ex art. 2, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., aprendosi invece, per il giudice, la strada dell'attivazione del sindacato di legittimità costituzionale su tale scelta legislativa.

14.- Tanto premesso, l'esame delle odierne questioni di legittimità costituzionale impone di verificare la correttezza dell'ulteriore presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione, secondo cui la sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, per la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo, ha natura punitiva agli effetti della CEDU e, quindi, soggiace alle garanzie dalla stessa previste, tra cui il principio di retroattività della *lex mitior*.

14.1.- Questa Corte ritiene opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

14.1.1.- L'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, nel testo vigente *ratione temporis*, stabiliva, al secondo comma, che «[l]e imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non [potessero] far agire nei locali di proprietà o di cui [avessero] un diritto personale di godimento i lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal n. 1 al n. 14 dell'articolo 3, che non [fossero] in possesso del certificato di agibilità previsto dall'articolo 10».

Il terzo comma stabiliva che «[i]n caso di inosservanza delle disposizioni di cui al precedente comma le imprese [erano] soggette alla sanzione amministrativa [di euro 129] per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

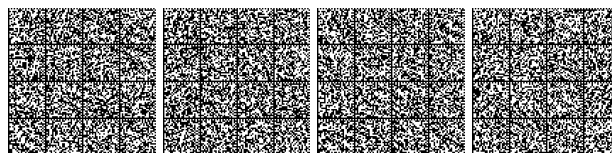
A seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017 - oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale - il nuovo comma 1 del modificato art. 6 prevedeva che, per i medesimi soggetti, l'obbligo del suddetto certificato «non sussiste[va] nei confronti dei lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie indicate dal numero 1) al numero 14) del primo comma dell'articolo 3 con contratto di lavoro subordinato qualora utilizzati nei locali di proprietà o di cui [avessero] un diritto personale di godimento per i quali le medesime imprese effettua[vano] regolari versamenti contributivi presso l'INPS». Il suddetto obbligo persisteva, invece, per i lavoratori autonomi appartenenti alle medesime categorie, «con contratto di prestazione d'opera di durata superiore a trenta giorni e contrattualizzati per specifici eventi, di durata limitata nell'arco di tempo della complessiva programmazione dell'impresa, singolari e non ripetuti rispetto alle stagioni o cicli produttivi» e, comunque, «ogni qualvolta [fosse] resa una prestazione» da parte di detti lavoratori «nei locali di proprietà o di cui [avessero] un diritto personale di godimento le imprese committenti».

Il comma 2 lasciava invariata la sanzione amministrativa applicabile in caso di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità, nella misura «di euro 129 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro da ciascuno prestata».

A seguito delle modifiche apportate nel 2017, pertanto, questo obbligo era previsto unicamente in relazione a rapporti di lavoro autonomo, compresi quelli di collaborazione, di durata non inferiore a trenta giorni, con esclusione dei rapporti di lavoro subordinato qualora il datore di lavoro avesse effettuato «regolari versamenti contributivi». Permaneva, ai fini dell'insorgenza dell'obbligo del certificato di agibilità, il requisito dell'appartenenza del lavoratore a una delle categorie professionali di cui all'art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947 e quello del suo impiego nei locali di proprietà del committente o di cui questi avesse un diritto personale di godimento.

Il comma 1 del menzionato art. 6 è stato ulteriormente modificato dall'art. 3-*quinquies*, comma 1, lettera a), del d.l. n. 135 del 2018, come convertito; ma - come già evidenziato al precedente punto 9 - questa modifica non rileva nel presente giudizio.

14.1.2.- L'illecito previsto dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, consiste nel "far agire", ossia nell'adibire al lavoro, i lavoratori (ora solamente autonomi) appartenenti a una delle categorie professionali di cui al precedente art. 3, primo comma, numeri da 1) a 14), che non siano in possesso del certificato di agibilità, la cui disciplina è dettata dai successivi artt. 9 e 10.



In estrema sintesi, il suddetto certificato deve essere chiesto all'ENPALS dalle imprese dello spettacolo e dagli altri soggetti indicati nel medesimo art. 6, «non oltre cinque giorni dalla conclusione dei contratti» e, comunque, prima dello svolgimento della prestazione lavorativa, previa indicazione della «retribuzione giornaliera corrisposta e [di] tutte le altre notizie che saranno richieste dall'Ente per l'iscrizione e per l'accertamento dei contributi» (art. 9, commi terzo e primo); il suo rilascio è «subordinato all'adempimento da parte dell'impresa degli obblighi posti dalla legge a suo carico» (art. 10, secondo comma).

L'obbligo del certificato di agibilità risponde, in sostanza, alla «finalità [...] di rendere nota agli organi di vigilanza la presenza di determinati lavoratori nel luogo di lavoro, onde porli in grado di svolgere al meglio e compiutamente i controlli di loro pertinenza» in ordine alla regolarità contributiva dell'impresa che lo richiede; regolarità che costituisce infatti il presupposto del suo rilascio (Cass., ord. n. 9396 del 2024).

L'illecito in esame, tuttavia, non consiste nell'inadempimento dell'obbligazione contributiva, bensì nella mera violazione dell'obbligo di chiedere e ottenere il rilascio del suddetto certificato per ogni lavoratore impiegato, configurandosi come illecito permanente, la cui consumazione perdura finché il lavoratore che ne sia privo venga adibito al lavoro (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2023, n. 19527 e sentenza 7 aprile 1998, n. 3579).

La sanzione è determinata dal secondo comma dell'art. 6 nella misura fissa di euro 129 per ogni lavoratore e per ogni giornata di lavoro. Il perpetuarsi della condotta illecita si risolve, pertanto, «in un proporzionale accrescimento dell'unica sanzione prevista dalla norma», con la conseguenza che - come osserva la Corte rimettente - non sono applicabili né le regole in materia di concorso o continuazione di illeciti di cui all'art. 8 della legge n. 689 del 1981, né la disciplina di cui all'art. 11 della legge medesima, «espressamente dettata con riguardo al diverso caso della determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo» (Cass., n. 3579 del 1998).

14.2.- Questa Corte condivide la ricostruzione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla natura punitiva ai sensi della CEDU della sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato.

14.2.1.- Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, «l'esistenza o meno di una 'accusa in materia penale' deve essere valutata sulla base di tre criteri, indicati comunemente con il nome di 'criteri Engel' (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22, A e B c. Norvegia [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, § 107, 15 novembre 2016, e Ramos Nunes de Carvalho e Sà c. Portogallo [GC], nn. 55391/13 e altri 2, § 122, 6 novembre 2018). Il primo è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il secondo è la natura stessa del reato e il terzo è il grado di severità della sanzione in cui incorre l'interessato. Il secondo e il terzo criterio possono essere alternativi e non necessariamente cumulativi» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 8 luglio 2019, Mihalache contro Romania), anche se «ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara circa l'esistenza di una accusa in materia penale» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia)» (sentenza n. 198 del 2022).

Con riferimento al primo criterio, «[è] ininfluenza che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto «subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di pena» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, paragrafo 216, in coerenza con i principi già affermati dalla medesima Corte, grande camera, sentenza 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito, paragrafo 27)» (sentenza n. 101 del 2025).

Per contro, «[q]uando la misura non sia imposta in séguito alla condanna per un reato [come nel caso di specie], occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano «la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, paragrafo 68; nello stesso senso, terza sezione, sentenza 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 48, e la già citata sentenza Welch, paragrafo 28)» (ancora, sentenza n. 101 del 2025).

Nella specie, la sanzione prevista dall'art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, per la violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo, non è formalmente qualificata dall'ordinamento nazionale come sanzione penale, ma quale sanzione amministrativa.

Il suo eventuale carattere punitivo va allora apprezzato sulla base dei due criteri sostanziali di cui si è detto: «da un lato, la natura della violazione, desunta dal suo ambito applicativo, in quanto, per essere «penale», essa deve essere rivolta alla «generalità dei consociati» e non agli appartenenti ad un ordinamento particolare, e, soprattutto, dallo scopo



perseguito, che deve essere “non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo”; dall’altro, la natura e la gravità della sanzione cui l’interessato si trova esposto, che deve presentare “una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità” (sentenza n. 43 del 2017)» (ancora, sentenza n. 198 del 2022).

14.2.2.- La sanzione prevista dal menzionato art. 6 ha una funzione, al contempo, repressiva e dissuasiva, «in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali» (sentenza n. 149 del 2022). Essa, infatti, persegue l’obiettivo principale di punire - come emerge dalla sua stessa qualificazione come “sanzione”, ancorché amministrativa per il diritto interno - il mancato adempimento dell’obbligo di chiedere e conseguire il rilascio del certificato di agibilità prima di adibire al lavoro i lavoratori dello spettacolo, risultando preposta a tutelare interessi generali della società, solitamente tutelati dal diritto penale: la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo.

La sanzione in esame è, insomma, irrogata come «conseguenza indefettibile dell’illecito» ed esprime «la riprovazione dell’ordinamento per la condotta del trasgressore» (ancora, sentenza n. 101 del 2025). Si tratta, peraltro, di una violazione meramente formale, non richiedendo l’integrazione dell’illecito, come già posto in evidenza, l’effettivo inadempimento dell’obbligazione contributiva e non avendo, dunque, la previsione una finalità risarcitoria.

Quanto alla gravità, nonostante la sanzione pecuniaria non sia di rilevante entità economica (129 euro), il suo metodo di calcolo può portare a un importo considerevole, infliggendo un sacrificio economico notevole al trasgressore. Essa, infatti, è dovuta in misura fissa «per ogni giornata di lavoro prestata da ciascun lavoratore», senza la determinazione di un tetto massimo.

Trattandosi poi di un illecito permanente, «cioè di unica condotta che si perpetua nel tempo» finché il lavoratore privo del certificato di agibilità viene adibito al lavoro (Cass., n. 3579 del 1998 e, nello stesso senso, n. 19527 del 2023), la sanzione può assumere, già per la sua cornice edittale, un rilevante grado di afflittività, soprattutto con riferimento all’ipotesi - che qui rileva - di rapporti di lavoro subordinati, stante il carattere stabile e continuativo della prestazione lavorativa.

14.2.3.- Ricondata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall’art. 6 del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, alla “materia penale” agli effetti della CEDU, resta da verificare se la disposizione censurata possa ritenersi legittima al metro del «“vaglio positivo di ragionevolezza” [...], in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all’interesse individuale in gioco» (sentenza n. 63 del 2019).

A tale quesito deve risponderci negativamente.

L’esigenza di non sanzionare più il datore di lavoro che, secondo la posteriore legge del 2017, può commettere la medesima condotta - adibire al lavoro, senza certificato di agibilità, lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato - senza incorrere in alcuna sanzione prevale, ad avviso di questa Corte, sull’esigenza di tutelare interessi di analogo rilievo, come quello volto ad agevolare la funzione di vigilanza sul corretto adempimento contributivo a tutela dei lavoratori dello spettacolo. Peraltro, nel caso di specie, l’introduzione di limiti alla retroattività *in mitius* non potrebbe nemmeno essere giustificata dall’esigenza di tutelare altri possibili controinteressi di rango costituzionale.

Nel caso in esame, inoltre, non si è al cospetto di una «revisione dell’intero sistema sanzionatorio» di un ampio settore dell’ordinamento (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 19 gennaio 2025, n. 1274), né di una sanzione che, per il suo vasto ambito applicativo, possa avere un’ingente incidenza sugli interessi finanziari dello Stato, ove venisse meno per il passato.

Peraltro, come già posto in evidenza, l’illecito per cui è causa sanziona una violazione meramente formale, cui non corrisponde, o non corrisponde necessariamente, l’effettivo mancato versamento dei contributi dovuti.

Inoltre, come osserva correttamente la Corte rimettente, l’obbligo del certificato di agibilità si pone, con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato, quale duplicato dell’obbligo, imposto dall’art. 9, primo comma, del d.lgs.C.p.S. n. 708 del 1947, come ratificato, e autonomamente sanzionato, «di denunciare all’Ente [nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo] le persone occupate, indicando la retribuzione giornaliera corrisposta e tutte le altre notizie che saranno richieste dall’Ente per l’iscrizione e per l’accertamento dei contributi»; obbligo che ha il medesimo scopo di consentire agli organi di vigilanza di effettuare i controlli di loro pertinenza, a garanzia dell’adempimento degli obblighi contributivi da parte delle imprese che assumono lavoratori dello spettacolo.

La scelta legislativa di non applicare retroattivamente la nuova disciplina in tema di violazione dell’obbligo del certificato di agibilità non supera, quindi, il vaglio positivo di ragionevolezza ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

15.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevede l’applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell’obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, 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), nella parte in cui non prevede l'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole da essa dettata in tema di violazione dell'obbligo del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1097, della legge n. 205 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260073

n. 74

Sentenza 23 febbraio - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Esdebitazione - Previsione che il tribunale si pronunci su tale istanza contestualmente al decreto di chiusura della procedura di liquidazione giudiziale - Denunciata violazione del principio direttivo della legge di delegazione secondo cui il debitore deve poter presentare la domanda «subito dopo la chiusura della procedura» - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

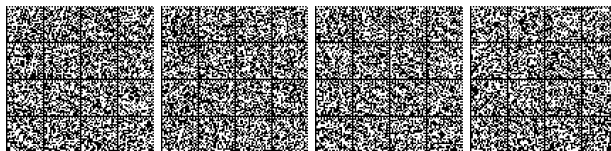
- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, art. 281, comma 1.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), promosso dal Tribunale ordinario di Arezzo, sezione procedure concorsuali, nel procedimento vertente tra A. M. e società cooperativa di consumo M.D.C. e T.M.P. srl, con ordinanza del 26 giugno 2025, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 giugno 2025 (reg. ord. n. 189 del 2025), il Tribunale ordinario di Arezzo, sezione procedure concorsuali, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), nella parte in cui stabilisce che il tribunale debba pronunciarsi sull'istanza di esdebitazione «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura», in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

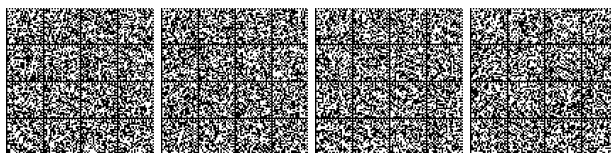
1.1.- Preliminarmente il giudice rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso, proposto da A. M., titolare dell'impresa individuale N. C. - nei cui confronti il Tribunale di Arezzo, con decreto depositato il 13 dicembre 2024, aveva chiuso la procedura di liquidazione giudiziale (aperta il 30 dicembre 2022) per intervenuto riparto - al fine di introdurre un apposito procedimento di volontaria giurisdizione per l'adozione del provvedimento di esdebitazione a norma dell'art. 281, comma 2, cod. crisi d'impresa.

Il rimettente precisa che, dopo aver rilevato la potenziale inammissibilità della domanda - non depositata, come avrebbe dovuto essere, anteriormente alla chiusura della procedura -, aveva fissato un'udienza interlocutoria alla presenza della sola ricorrente.

Quest'ultima, tuttavia, aveva, da un lato, opposto la non perentorietà del termine prescritto dall'art. 281 cod. crisi d'impresa e, dall'altro, sottolineato di non aver chiesto l'esdebitazione prima della chiusura della liquidazione giudiziale per aver fatto affidamento sulla dichiarazione d'ufficio della medesima da parte del tribunale, come previsto dalla disciplina vigente prima del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136, recante «Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14» (in seguito, anche: decreto correttivo del 2024), entrato in vigore «a cavallo tra il deposito del rendiconto e la celebrazione dell'udienza di approvazione dello stesso», chiedendo quindi la rimessione in termini.

A seguito di ciò, il Tribunale aveva fissato l'udienza di comparizione, chiedendo un parere al curatore circa l'istanza di esdebitazione (parere poi reso positivamente), nonché disponendo la notifica nei confronti di tutti i creditori rimasti insoddisfatti. Due di questi ultimi, costituitisi in giudizio, si opponevano all'accoglimento dell'istanza, lamentando di non aver ricevuto alcun pagamento, rilevando l'inammissibilità dell'istanza medesima sulla base dei medesimi argomenti svolti dal tribunale ex officio e osservando che la presentazione del ricorso per la liquidazione giudiziale a distanza di un anno dalla cessazione dei pagamenti dovuti avrebbe determinato l'aggravamento del dissesto, integrando la fattispecie criminosa della bancarotta semplice.

Tanto premesso, il giudice rimettente rileva che, per decidere sull'istanza di esdebitazione presentata da una persona fisica assoggettata a liquidazione giudiziale successivamente alla chiusura della procedura, occorre valutarne anzitutto l'ammissibilità alla stregua della normativa di riferimento. Più precisamente, il Tribunale di Arezzo osserva che il combinato disposto degli artt. 279 e 280 cod. crisi d'impresa induce a ritenere che, qualora la procedura di liquidazione giudiziale duri più di un triennio, alla scadenza di quest'ultimo la persona assoggettata a concorso possa accedere all'esdebitazione, mentre, ove la procedura duri di meno, l'esdebitazione è pronunciata «al momento della chiusura della procedura» ossia «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura» della stessa.



A sostegno dell'esclusione della possibilità di esdebitazione successiva alla chiusura della procedura militerebbero anche altri elementi.

Anzitutto, dal confronto fra l'art. 281 cod. crisi d'impresa e l'art. 143 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) e - che, in precedenza, regolamentava gli aspetti procedurali dell'esdebitazione, facendo riferimento al «decreto di chiusura del fallimento» e al «ricorso del debitore presentato entro l'anno successivo» - risulterebbe evidente l'eliminazione della possibilità della proposizione di un ricorso entro l'anno successivo alla chiusura.

Inoltre, la circostanza che il codice della crisi d'impresa, già nella sua originaria formulazione (precedente al decreto correttivo del 2024), non prevedesse la fissazione di un'udienza secondo le modalità indicate nella sentenza n. 181 del 2008 di questa Corte, avente a oggetto l'art. 143 della legge fallimentare, per la discussione relativa all'esdebitazione, ove richiesta in seguito alla chiusura della procedura, si giustificerebbe per il fatto che non vi era più alcuno spazio per l'esdebitazione, il cui ambito applicativo era destinato ad estrinsecarsi solo all'interno del procedimento di liquidazione giudiziale, come poi espressamente confermato dal decreto correttivo del 2024.

Ulteriore elemento a sostegno di una simile interpretazione si desumerebbe dalla relazione di accompagnamento al cod. crisi d'impresa, in cui in modo esplicito si fa riferimento al fatto che la pronuncia (inerente all'istanza di esdebitazione) può intervenire o contestualmente al decreto di chiusura della procedura, se non sono ancora decorsi i tre anni dalla data in cui la procedura è stata aperta, o - se tale lasso temporale è già trascorso e la procedura è ancora pendente - quando il debitore ne faccia istanza.

Neppure sarebbero risolutivi gli argomenti svolti dalla ricorrente per dimostrare l'ammissibilità dell'istanza.

Quanto all'asserita non perentorietà del termine, il rimettente osserva che, anche a voler configurare tale termine come ordinatorio e non perentorio, ne conseguirebbe solo la possibilità di proroga su richiesta, ma non l'esclusione di una qualsivoglia sanzione processuale. Con il risultato che tale argomento non sarebbe tale da rendere ex se ammissibile la domanda presentata oltre il termine.

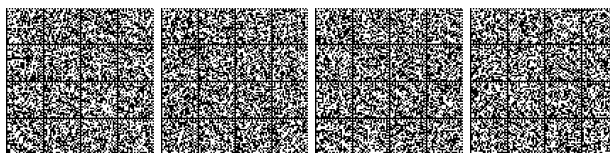
Quanto all'evocata applicazione dell'art. 153 del codice di procedura civile, che consente la rimessione in termini nel caso in cui il ritardo nel deposito del ricorso sia dovuto a causa non imputabile, il rimettente la ritiene, per varie ragioni, non praticabile. Innanzitutto, perché sarebbe arduo qualificare come causa non imputabile l'affidamento riposto sul fatto che, prima del decreto correttivo del 2024, il tribunale avrebbe dovuto provvedere d'ufficio alla dichiarazione di esdebitazione contestualmente alla chiusura della procedura, tenuto conto che l'esdebitazione automatica era comunque prevista solo nel caso di cui all'art. 282 cod. crisi d'impresa, concernente l'esdebitazione di diritto del sovraindebitato, e non nel caso di cui all'art. 281 del medesimo cod. crisi d'impresa. Pertanto, l'affidamento sarebbe stato riposto su un dato normativo-interpretativo non corretto. In ogni caso, il decreto correttivo del 2024 - applicabile anche alle procedure in corso - aveva chiaramente affermato la necessità dell'istanza del debitore, per cui, pur volendo ammettere un affidamento in buona fede su un certo significato attribuibile alla normativa previgente, la ricorrente avrebbe comunque dovuto attivarsi immediatamente dopo il deposito del decreto di chiusura che non stabiliva nulla sull'esdebitazione, senza attendere oltre tre mesi.

Nondimeno, il Tribunale di Arezzo ritiene di non poter pervenire alla declaratoria di inammissibilità, in quanto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, nei termini sopra ricordati.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, stando all'attuale assetto normativo, il ricorso introduttivo del giudizio principale dovrebbe essere dichiarato inammissibile perché fuori termine, cosicché la ricorrente perderebbe ogni possibilità di vedere estinti tutti i debiti sorti nella gestione della sua impresa individuale e conseguentemente di avere nuovamente accesso al credito per intraprendere nuove attività di lavoro non subordinato.

Peraltro, il rimettente precisa che, nella specie, sembrerebbero sussistere, pur se sulla base di un vaglio sommario, i requisiti richiesti dall'art. 280 cod. crisi d'impresa ai fini dell'esdebitazione, considerato che: la ricorrente non è stata condannata per nessuno dei reati indicati alla lettera *a*) del citato articolo, né ha tenuto alcuna delle condotte indicate alla successiva lettera *b*); quanto al denunciato aggravamento del dissesto, solo la bancarotta fraudolenta (peraltro accertata penalmente) e non la bancarotta semplice costituirebbe ostacolo all'esdebitazione e comunque la lettera *b*) del medesimo art. 280 sanzionerebbe tale aggravamento solo ove abbia reso gravemente difficoltosa la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari, circostanza non rilevata nella specie dal curatore; in ogni caso, sarebbe discutibile che l'omesso pagamento del canone, specie nel corso dell'emergenza pandemica, possa considerarsi sintomo di una volontà di aggravare il dissesto; infine, il curatore avrebbe confermato che la ricorrente, nel corso della procedura, ha sempre collaborato con la curatela e non ha mai beneficiato in passato dell'esdebitazione.

In sintesi, il rimettente rileva che, ove fosse superato l'ostacolo procedimentale costituito dall'inammissibilità per tardività della domanda, la ricorrente con ogni probabilità vedrebbe accolto il proprio ricorso.



1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, il Tribunale di Arezzo ritiene che la citata disposizione, nella parte in cui stabilisce come termine massimo per la presentazione della domanda di esdebitazione quello della chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, confligga con i principi e i criteri direttivi indicati in particolare alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 8 della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza).

Quest'ultimo aveva, infatti, stabilito che il Governo avrebbe dovuto «prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura».

Il rimettente rileva che, in attuazione dell'art. 21 della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza), (cosiddetta direttiva Insolvency), il legislatore delegante ha previsto l'attribuzione di un diritto all'esdebitazione, trascorso un termine non superiore a tre anni decorrente dalla data di apertura della procedura. In continuità, invece, con quanto già previsto dall'art. 143 della legge fallimentare, lo stesso legislatore delegante avrebbe anche riconosciuto la possibilità per il debitore di presentare domanda di esdebitazione - qualora la procedura si chiuda prima del triennio - «subito dopo la chiusura della procedura» e non già entro la chiusura della stessa, come prescritto dal Governo in asserita violazione dei principi e criteri direttivi della delega.

Il rimettente esclude che si tratti di mancato esercizio della delega, in sé legittimo secondo la costante giurisprudenza costituzionale. Il Governo avrebbe dato piena attuazione alla delega, rimodellando organicamente la disciplina dell'esdebitazione, salvo prevedere un termine massimo di proposizione della domanda «frontalmente diverso rispetto a quello contenuto nell'art. 8 [comma 1, lettera a)]» della legge n. 155 del 2017. Quest'ultimo avrebbe sì attribuito al legislatore delegato un margine di discrezionalità, lasciando al Governo la fissazione, in concreto, del termine, con l'unica indicazione di consentire la presentazione dell'istanza «subito dopo la chiusura della procedura». Tale indicazione avrebbe, tuttavia, imposto che, dopo il decreto di chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, vi fosse ancora uno spazio per la presentazione della domanda esdebitativa, spazio viceversa non previsto dal legislatore delegato. Per tali motivi sarebbe violato l'art. 76 Cost., per il tramite del contrasto con il citato art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 155 del 2017.

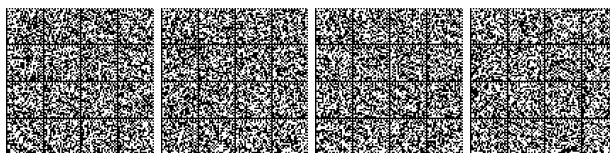
1.4.- In conclusione il Tribunale di Arezzo precisa che, ai fini della *reductio ad legitimitatem*, sarebbe sufficiente l'ablazione dall'art. 281, comma 1, del citato cod. crisi d'impresa del segmento di disposizione che recita: «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura». La disposizione in esame, nonostante la parziale ablazione, conserverebbe un significato piano e razionale e renderebbe possibile richiedere l'esdebitazione anche dopo la chiusura della procedura.

Né tale risultato sarebbe contraddetto dal disposto dell'art. 279 del medesimo cod. crisi d'impresa, il cui significato finirebbe per essere quello di riconoscere al debitore il diritto all'esdebitazione una volta decorsi tre anni o anche prima, se la procedura dovesse terminare prima del triennio, senza impedire che la richiesta di esdebitazione avvenga dopo la chiusura della procedura e che il tribunale vi provveda.

Anche il comma 1 dello stesso art. 281 cod. crisi d'impresa conserverebbe una sua coerenza interna. Sebbene l'ultimo periodo dello stesso - introdotto con il decreto correttivo del 2024 - si attagli maggiormente all'ipotesi in cui la procedura sia aperta, nulla impedirebbe di ritenere applicabile l'*iter* ivi descritto anche nel caso in cui la domanda sia successiva alla chiusura della medesima. In questo caso, il curatore conserverebbe ultrattivamente i suoi poteri allo scopo di comunicare l'istanza a tutti i creditori ammessi al passivo, i quali potrebbero presentare osservazioni nel termine di quindici giorni, così che il tribunale, a contraddittorio instaurato, si pronuncerebbe con decreto collegiale adottato in camera di consiglio. In alternativa - prosegue il rimettente - potrebbe ritenersi che quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 281 sia riferito solo all'esdebitazione precedente alla chiusura, mentre per le domande successive potrebbe trovare applicazione l'*iter* prescritto nella sentenza di questa Corte n. 181 del 2008, avente a oggetto l'art. 143 della legge fallimentare.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sollevata dal Tribunale di Arezzo venga dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

La questione sarebbe inammissibile innanzitutto in quanto implicherebbe una scelta riservata alla discrezionalità del legislatore delegato, ossia l'individuazione del termine, successivo alla chiusura della procedura, entro cui il debitore sarebbe tenuto a depositare l'istanza di esdebitazione. La soluzione prospettata dal rimettente - di eliminare, dal



comma 1 del censurato art. 281 cod. crisi d'impresa, il segmento «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura» - non sarebbe, infatti, adeguata in quanto consentirebbe la presentazione dell'istanza di esdebitazione senza alcun preciso riferimento temporale, in contrasto con il criterio di delega recato dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 155 del 2017, oltre che in violazione del principio di certezza del diritto e di legittimo affidamento dei creditori concorsuali, desumibile dall'art. 3 Cost.

La questione sarebbe, inoltre, inammissibile per difetto di rilevanza.

Posto che dall'ordinanza di rimessione si evince che la procedura di liquidazione è stata chiusa con decreto del 13 dicembre 2024, mentre il ricorso per ottenere l'esdebitazione è stato depositato in cancelleria solo il 31 marzo 2025, l'interveniente ritiene che il giudice *a quo* avrebbe dovuto - anche in ottemperanza al criterio stabilito dalla legge delega - prendere comunque atto della tardività dell'istanza, dichiarandola inammissibile. La clausola temporale contenuta nella legge delega - espressa nei termini «subito dopo la chiusura della procedura» - non avrebbe potuto tradursi in un termine così ampio, tale da consentire il deposito del ricorso addirittura dopo centottanta giorni dalla chiusura della procedura.

Nel merito la questione sarebbe priva di fondamento, in quanto sarebbe stata sollevata senza tener conto dell'esigenza di garantire l'attuazione, a livello nazionale, della direttiva 2019/1023/UE, sopravvenuta all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge di delegazione n. 155 del 2017.

Posto che l'art. 21 della citata direttiva, al paragrafo 2, dispone che «[g]li Stati membri provvedono affinché l'imprenditore insolvente che abbia adempiuto gli obblighi che gli incombono, ove esistano a norma del diritto nazionale, sia liberato dai debiti alla scadenza dei termini per l'esdebitazione senza necessità di rivolgersi all'autorità giudiziaria o amministrativa per aprire un'altra procedura oltre a quelle di cui al paragrafo 1», il principio direttivo contenuto nella lettera a) del comma 1 dell'art. 8 della legge delega n. 155 del 2017 non sarebbe stato più coerente con lo *ius superveniens* recato dalla citata direttiva. La presentazione della domanda dopo la chiusura della procedura avrebbe, infatti, imposto l'apertura di un nuovo procedimento, ulteriore e distinto rispetto a quello di liquidazione, ormai definito.

Pertanto, il legislatore delegato, lungi dall'aver violato il dettato costituzionale, si sarebbe conformato a quanto previsto dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., riconoscendo il primato della disciplina eurounitaria, là dove ha stabilito che la domanda di esdebitazione venga presentata nel corso della procedura di liquidazione e prima della sua chiusura, al fine di evitare l'apertura di un nuovo procedimento *ad hoc*, in contrasto con quanto previsto a livello europeo.

Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Arezzo, sezione procedure concorsuali, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 189 del 2025) dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 281, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2019, nella parte in cui stabilisce che il tribunale debba pronunciarsi sulla domanda di esdebitazione contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, ritenendolo in contrasto con il principio direttivo indicato nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge di delega n. 155 del 2017, in base al quale il Governo avrebbe dovuto «prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura (...)».

4.- Preliminarmente occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.- In primo luogo, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità della questione in quanto non sarebbe possibile individuare una soluzione costituzionalmente obbligata nell'ordinamento, bensì si imporrebbe una scelta riservata alla discrezionalità del legislatore delegato, ossia l'individuazione del termine, successivo alla chiusura della procedura, entro cui il debitore sarebbe tenuto a depositare l'istanza di esdebitazione.

La soluzione, prospettata dal rimettente, della caducazione del solo segmento «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura» di cui all'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, sarebbe, a suo avviso, egualmente in contrasto con il criterio di delega recato dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 155 del 2017, poiché consentirebbe la presentazione dell'istanza di esdebitazione senza alcun preciso riferimento temporale, oltre che in violazione del principio di certezza del diritto e di legittimo affidamento, nella specie dei creditori concorsuali, desumibile dall'art. 3 Cost.

5.1.- L'eccezione è priva di fondamento.



Premesso che, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, «è sufficiente, perché sia superato il vaglio di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, “la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni ‘costituzionalmente adeguate’, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” (così, tra le tante, sentenze n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022)» (sentenza n. 197 del 2025), nella specie la *reductio ad legitimitatem*, anche sulla base del *petitum* del rimettente, non imporrebbe alcuna addizione.

Nell'ordinanza di rimessione, non si chiede, infatti, una pronuncia additiva «che [...] innesti nell'art. 281, comma 1, un *dies ad quem* successivo alla chiusura entro il quale la domanda potrebbe essere proposta». Ciò che il rimettente lamenta è l'asserito contrasto della previsione in base alla quale il tribunale, su istanza del debitore, deve dichiarare l'esdebitazione «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura» con il richiamato principio direttivo della legge delega, secondo cui deve essere riconosciuto uno spazio temporale per la presentazione della domanda esdebitativa «subito dopo la chiusura della procedura». Pertanto, la mera ablazione della locuzione ritenuta in conflitto con tale principio sarebbe sufficiente a rimediare al *vulnus*, rendendo possibile una lettura della disposizione di risulta, da un lato compatibile con il precedente art. 279 cod. crisi d'impresa (che riconosce il diritto a conseguire l'esdebitazione «al momento della chiusura della procedura»), dall'altro fondata proprio sul disposto dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge delega. In tal modo sarebbe consentito al debitore presentare l'istanza di esdebitazione anche «subito dopo la chiusura della procedura», ove quest'ultima avvenga prima di tre anni, e al tribunale di provvedervi, essendo venuto meno il vincolo della contestualità.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva un'ulteriore eccezione di inammissibilità assumendo che la questione sia priva di rilevanza.

Posto che dall'ordinanza di rimessione si evince che la procedura di liquidazione è stata chiusa con decreto del 13 dicembre 2024, mentre il ricorso per ottenere l'esdebitazione è stato depositato in cancelleria solo il 31 marzo 2025, l'interveniente ritiene che il giudice *a quo* avrebbe dovuto prendere atto della tardività dell'istanza, dichiarandola inammissibile anche in applicazione del criterio stabilito dalla legge delega, dato che la clausola temporale «subito dopo la chiusura della procedura» ivi indicata non avrebbe comunque potuto tradursi in un termine così ampio.

6.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

Al di là delle opzioni interpretative della disposizione censurata, è indubbio che è l'art. 281 cod. crisi d'impresa a dettare la disciplina del procedimento per l'esdebitazione in relazione alla procedura di liquidazione giudiziale, rilevante nel caso di specie, là dove il comma 1 statuisce che «[i]l tribunale, su istanza del debitore, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, [...] sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti. [...]».

Il rimettente, chiamato a confrontarsi con tale disciplina, ravvisa proprio nella previsione della contestualità della pronuncia sull'esdebitazione con quella del decreto di chiusura della procedura la ragione di inammissibilità del ricorso presentato dopo tre mesi dalla data di tale decreto, in quanto fuori termine. E segnala peraltro che - a suo avviso, pur se sulla base di un vaglio sommario - sussistono i requisiti sostanziali indicati dall'art. 280 cod. crisi d'impresa ai fini dell'esdebitazione: di conseguenza, ove fosse superato l'ostacolo procedimentale costituito dall'inammissibilità per tardività della domanda, la ricorrente con ogni probabilità vedrebbe accolto il proprio ricorso.

Tanto basta ai fini della rilevanza della questione, «al consueto metro della non implausibilità della motivazione fornita dal giudice del procedimento principale (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 129 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 88 del 2025, punto 2.2.3. del Considerato in diritto), restando poi riservata alla fase di merito la valutazione della condivisibilità o meno di tale prospettazione» (sentenza n. 21 del 2026, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La motivazione addotta dal rimettente, inoltre, supera il vaglio di ammissibilità, anche ove si consideri che il giudizio sulla rilevanza «prescinde dall'influenza della questione di legittimità costituzionale sull'esito del giudizio *a quo*, essendo sufficiente che della disposizione censurata il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 44 del 2025, n. 25 del 2024, n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021)» (sentenza n. 23 del 2026, punto 5.4.3.4. del Considerato in diritto).

7.- Nel merito la questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

7.1.- Come questa Corte ha già avuto occasione di sottolineare, l'istituto dell'esdebitazione, in specie come riformato dal cod. crisi d'impresa di cui al d.lgs. n. 14 del 2019, comportando «la inesigibilità dal debitore dei crediti rimasti insoddisfatti nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata» (art. 278, comma 1), mira a «“ricollocare utilmente [il debitore] all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni” (sentenza n. 245 del 2019)» (sentenza n. 65 del 2022).

Il meccanismo in esame, nel solco del diritto dell'Unione europea, «sacrifica le residue ragioni creditorie - comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo - onde consentire a debitori non immeritevoli una “riparanza” (il cosiddetto *fresh start*)» (sentenza n. 6 del 2024).



Tale *ratio* emerge già dalla legge delega n. 155 del 2017, che, nel fissare i principi e i criteri direttivi della riforma della disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza, rivela - come si evince dai lavori preparatori - l'impellenza di intervenire sul settore per recepire le «sollecitazioni provenienti dall'Unione europea e in particolare dalla raccomandazione [(UE)] 2014/135 [della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza]», fra l'altro in vista dell'obiettivo di quest'ultima di «dare una seconda opportunità in tutta l'Unione agli imprenditori onesti che falliscono» (considerando n. 1), ammettendoli al più presto al «beneficio della liberazione integrale dai debiti oggetto del fallimento dopo massimo tre anni» (paragrafo 30). Obiettivo, questo, successivamente perseguito anche dalla direttiva Insolvency - la cui proposta era stata presentata già nel 2016 - là dove si richiede agli Stati di rimuovere gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento garantendo, fra l'altro, «agli imprenditori onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo» (considerando n. 1) e sulla base di una semplificazione delle procedure. Proprio a tale scopo, l'art. 21 di tale direttiva dispone, infatti, che gli Stati membri non solo provvedono «affinché il periodo trascorso il quale l'imprenditore insolvente può essere liberato integralmente dai propri debiti non sia superiore a tre anni» (paragrafo 1), ma pure «affinché l'imprenditore insolvente che abbia adempiuto gli obblighi che gli incombono, ove esistano a norma del diritto nazionale, sia liberato dai debiti alla scadenza dei termini per l'esdebitazione senza necessità di rivolgersi all'autorità giudiziaria o amministrativa per aprire un'altra procedura» (paragrafo 2).

In questa cornice va inserito l'art. 8 della citata legge delega, che, in specie al comma 1, lettera *a*), attribuisce al legislatore delegato il compito di «prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura».

7.2.- In attuazione della delega, il codice della crisi d'impresa, fin dalla prima versione di cui al d.lgs. n. 14 del 2019 (peraltro entrato in vigore solo il 15 luglio 2022, a seguito di varie proroghe e di numerosi interventi correttivi e modificativi), non solo ha riaffermato la centralità dell'istituto dell'esdebitazione, già contemplato nella legge fallimentare, ma ne ha anche esteso significativamente il raggio d'adozione.

Con riguardo alle condizioni temporali di accesso e al procedimento per conseguire l'esdebitazione, sin dalla sua prima formulazione, l'art. 281 cod. crisi d'impresa ha stabilito che «1. Il tribunale, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti. 2. Allo stesso modo il tribunale provvede, su istanza del debitore, quando siano decorsi almeno tre anni dalla data in cui è stata aperta la procedura di liquidazione giudiziale». Tale previsione si lega a quanto disposto dall'art. 279 che - in origine con esclusivo riferimento all'esdebitazione connessa alla procedura di liquidazione giudiziale - ha espressamente riconosciuto in favore del debitore «meritevole» il «diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente» (comma 1).

Con il d.lgs. n. 136 del 2024, entrato in vigore il 28 settembre 2024, sono state adottate, come emerge dalla relazione illustrativa, «disposizioni integrative di coordinamento del medesimo Codice» nonché «disposizioni correttive» per «far fronte alle criticità interpretative e applicative emerse nella fase di prima attuazione del Codice», come si è detto emanato nel 2019, corretto ancor prima della sua entrata in vigore, e poi già ulteriormente modificato per il recepimento della direttiva 2019/1023/UE con il decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83, recante «Modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)».

Nella medesima relazione illustrativa del d.lgs. n. 136 del 2024 la *ratio* dell'intervento è esplicitamente individuata nella necessità di migliorare la comprensione dei nuovi istituti e di agevolare così l'effettività e l'efficienza del sistema di gestione della crisi e dell'insolvenza «tenendo presente la prospettiva adottata dal legislatore europeo in termini di agevolazione della ristrutturazione precoce, dell'esdebitazione e di procedure liquidatorie rapide ed efficienti».

In tale contesto, l'art. 279 cod. crisi d'impresa è divenuto norma generale sulle esdebitazioni, in quanto inerente anche a quelle riferite alle procedure di liquidazione controllata, rimanendo tuttavia invariata la disciplina ivi già prevista, che attribuisce al debitore il diritto a conseguire l'esdebitazione «decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente».

L'art. 281, comma 1, concernente le sole esdebitazioni relative alle procedure giudiziali, ha subito, invece, una duplice modifica. Innanzitutto, è stata introdotta la previsione secondo cui il tribunale dichiara «su istanza del debitore» - sempre contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura e sentiti gli organi della stessa - l'inesi-



gibilità nei confronti del medesimo dei debiti concorsuali non soddisfatti. Inoltre, si è stabilito, al secondo periodo, che l'istanza del debitore deve essere comunicata a cura del curatore ai creditori ammessi al passivo, che possono presentare osservazioni nel termine di 15 giorni.

7.3.- Tanto premesso e considerato che la verifica di conformità della norma delegata rispetto a quella delegante richiede una «indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserita in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante [...] e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012)» (sentenza n. 7 del 2024), deve ritenersi che la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. sia priva di fondamento, ove sia correttamente interpretata la disposizione censurata.

Invero, la previsione secondo cui il tribunale dichiara l'esdebitazione, su istanza di parte, «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura» (art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa), può e deve essere intesa - a differenza di quanto sostenuto dal rimettente - nel senso di non precludere al debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione «subito dopo la chiusura della procedura», come prescritto dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge delega n. 155 del 2017.

Sia la disposizione della legge di delega sia quella introdotta dal legislatore delegato, devono, infatti, essere lette alla luce della *ratio* complessiva della disciplina in esame che, conformemente alla normativa europea sull'esdebitazione, è volta a consentire al debitore «meritevole» di ottenere al più presto, e comunque decorsi tre anni, nell'ambito di un'unica procedura (di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata), la liberazione dai debiti rimasti insoddisfatti.

Certamente in armonia con il principio del favor debitoris - di cui sono espressione sia la richiesta dell'unicità della procedura, sia quella di consentire l'esdebitazione in modo sollecito, formulate dal summenzionato art. 21, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2019/1023/UE - è la previsione in base alla quale il debitore che ha presentato l'istanza in corso di procedura ha il diritto di conseguire l'esdebitazione già «al momento della chiusura» della medesima (art. 279, comma 1, cod. crisi d'impresa), se antecedente al decorso di tre anni dall'apertura della stessa.

Parimenti in linea con il medesimo favor debitoris risulta anche il criterio direttivo (art. 8, comma 1, lettera a, della legge n. 155 del 2017) che impegnava il legislatore delegato a prevedere la possibilità, per il debitore, di presentare l'istanza di esdebitazione «subito dopo» la chiusura della procedura, sicché a tale previsione deve essere assegnato un ruolo dirimente nell'esegesi della disposizione introdotta dal legislatore delegato. E ciò tanto più in considerazione del fatto che, in assenza di un obbligo per il curatore o il liquidatore di informare il debitore dell'imminente chiusura della procedura, ben può verificarsi che quest'ultima abbia luogo senza che il debitore ne sia informato.

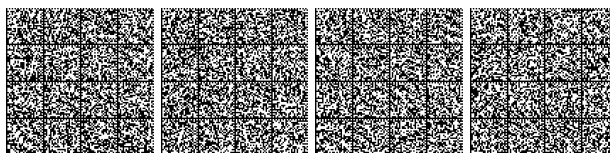
Di conseguenza, l'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, là dove dispone che il tribunale, su istanza di parte, dichiara inesigibili i crediti concorsuali non soddisfatti, «contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura» (sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di ammissibilità) - e peraltro previa valutazione delle osservazioni presentate dai creditori stessi nel termine di 15 giorni dalla comunicazione dell'istanza di esdebitazione ad opera del curatore -, va inteso nel senso di fare riferimento a una «contestualità logica» piuttosto che strettamente «cronologica». Ciò consente di affermare che tale contestualità sussiste non solo quando il tribunale, avendo ricevuto l'istanza del debitore prima della conclusione della procedura, provveda all'esdebitazione direttamente con il decreto di chiusura della stessa, ma anche quando, ove l'istanza sia stata presentata «subito dopo» la chiusura, il tribunale pronunci l'esdebitazione con un successivo decreto, all'esito di un sub-procedimento svolto pur sempre nell'ambito della liquidazione giudiziale.

L'unicità della procedura» richiesta dal diritto UE ricorre, infatti, sicuramente quando detta istanza sia presentata prima che il decreto di chiusura acquisti efficacia, secondo quanto dispone l'art. 235, comma 4, cod. crisi d'impresa, ma anche tutte le volte in cui la presentazione della medesima abbia luogo nel periodo di ultrattività degli organi della procedura concorsuale (ad esempio, nei casi contemplati dall'art. 234 cod. crisi d'impresa).

Una situazione analoga, del resto, potrebbe essersi verificata nel giudizio *a quo*, nel quale il Tribunale, ricevuta l'istanza di esdebitazione successivamente al decreto di chiusura, ha fissato l'udienza di comparizione e sia il curatore sia i creditori hanno formulato i loro pareri sull'istanza stessa.

L'interpretazione che si impone al lume del parametro dell'art. 76 Cost., sempre in armonia con il diritto di derivazione europea, garantisce, a un tempo, la maggiore tempestività possibile della esdebitazione (posto che è nell'interesse del debitore formulare l'istanza al più presto) e un'adeguata tutela dei creditori, che comunque non rimangono esposti sine die a una situazione di incertezza.

Considerata la delicatezza degli interessi in gioco, resta ovviamente affidato alla valutazione del legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 146 e n. 76 del 2025), un intervento di riassetto della disciplina in esame, frutto di plurimi e frammentari interventi normativi



susseguirsi in un breve lasso di tempo, volto a meglio contemperare, nell'ottica prioritaria del favor debitoris, il pieno esplicarsi del diritto a presentare l'istanza di esdebitazione con l'esigenza dell'individuazione di un lasso temporale più definito, tenendo conto di tutte le possibili implicazioni sistematiche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 1, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Arezzo, sezione procedure concorsuali, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260074

N. 75

Sentenza 11 marzo - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa - Contratti di subfornitura tra imprese - Azioni civili per abuso di dipendenza economica - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, del giudice naturale precostituito per legge, dei canoni di specializzazione ed efficienza dei giudici specializzati, nonché della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 18 giugno 1998, n. 192, art. 9, comma 3, ultimo periodo, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera c), della legge 5 agosto 2022, n. 118.
- Costituzione, art. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA,



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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *c*), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, nel procedimento vertente tra F. srl e M.T.S. srl, con ordinanza del 3 settembre 2025, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di F. srl nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
uditi l'avvocato Davide Rossi per F. srl, nonché l'avvocato dello Stato Massimo Santoro per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 settembre 2025 (reg. ord. n. 206 del 2025), il Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *c*), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Dall'ordinanza di rimessione si evince che il giudizio *a quo* origina da un decreto ingiuntivo ottenuto per il recupero di somme pretese in dipendenza di un rapporto «prospettato come di subfornitura».

Contro il provvedimento monitorio è stata proposta opposizione e il relativo fascicolo è stato assegnato - «ratione materiae e in base ai criteri tabellari» - a una delle sezioni civili ordinarie del Tribunale di Milano.

La parte opposta, costituendosi in giudizio, ha chiesto la declaratoria di nullità «di diverse clausole del contratto inter partes per abuso di dipendenza economica», sicché il giudice inizialmente incaricato «ha rimesso il fascicolo» al dirigente dell'ufficio, per l'assegnazione alla sezione specializzata in materia di impresa del medesimo Tribunale di Milano, in forza della previsione di cui all'art. 9, comma 3, della legge n. 192 del 1998, che a tale sezione specializzata attribuisce la cognizione delle «azioni civili esperibili» in tema di abuso di dipendenza economica.

Investita della causa, la sezione specializzata ha rigettato l'istanza di provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo avanzata dalla convenuta opposta, per poi sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 192 del 1998, appunto nella parte in cui prevede che le azioni civili esperibili in materia di abuso di dipendenza economica, comprese quelle inibitorie e per il risarcimento dei danni, sono proposte di fronte alle sezioni specializzate in materia di impresa.

3.- Alla motivazione in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette una ricostruzione della genesi delle sezioni specializzate in materia di impresa e della normativa che ne ha disciplinato le attribuzioni.

La rimettente ricorda, in particolare, che tali sezioni, istituite dal decreto legislativo 27 giugno 2003 n.168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), avevano inizialmente lo scopo di «centralizzare presso ogni distretto di Corte d'appello le controversie in materia di proprietà intellettuale, società di capitali, appalti sopra soglia e antitrust», con la previsione di circondari territoriali più ampi (tali da ridurre a tre le sedi competenti: Milano, Roma e Napoli) in alcune materie e per il caso di eventuali «partecipazioni di società estere». La loro competenza è stata, poi, progressivamente estesa, fino a ricomprendere anche le azioni collettive «tanto risarcitorie/restitutorie quanto inibitorie, sia nazionali [...], sia europee».



Per la rimettente, la *ratio* dell'istituzione delle sezioni di cui si discute, come pure dei successivi ampliamenti della relativa competenza, è sempre stata quella di «garantire l'elevata specializzazione» dei giudici a esse assegnati - i quali, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 168 del 2003, devono essere «dotati di specifiche competenze» (comma 1) e possono essere chiamati a trattare processi diversi solo «purché ciò non comporti ritardo nella trattazione e decisione dei giudizi in materia di impresa» (comma 2) -, nonché «l'efficienza nella trattazione, istruzione e decisione dei procedimenti», generalmente caratterizzati da tassi elevati di complessità e tecnicismo.

L'abuso di dipendenza economica, invece, sarebbe configurabile, in base alla prospettazione delle parti, nel contesto dei «più diversi rapporti giuridici sostanziali (subfornitura, appalto, franchising, servizi informatici, ecc.)», normalmente trattati previa ripartizione tra le sezioni ordinarie del medesimo ufficio giudiziario «in base a criteri tabellari» e alle «ordinarie regole di competenza territoriale».

Sarebbe dunque sufficiente che «una sola delle parti delinea (non artificiosamente) nelle proprie domande la sussistenza di un abuso di dipendenza economica» per incardinare, ai sensi della disposizione censurata, «la competenza (esclusiva e inderogabile)» della sezione specializzata in materia di impresa.

4.- Ciò premesso, la pur ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia processuale sarebbe stata esercitata «in contrasto con i canoni di ragionevolezza e di efficienza previsti dagli artt. 3 e 111, comma 2, Cost.», nonché con il «principio di effettività della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24, comma 1, e dall'art. 111, comma 1, Cost., oltre che negli articoli 6 e 13 CEDU», evocati quali parametri interposti, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in violazione anche del principio del giudice naturale precostituito per legge presidiato dall'art. 25, primo comma, Cost.

4.1.- In particolare, in violazione degli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., l'attribuzione di competenza su «una fattispecie “transtipica”» come l'abuso di dipendenza economica non sarebbe coerente con la descritta «*ratio* di specializzazione e di efficienza» delle sezioni specializzate in materia di impresa, che già sono chiamate a trattare, in forza dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 168 del 2003, anche tutte le cause che presentano ragioni di connessione con quelle specialistiche contemplate dai primi due commi della medesima disposizione. Tanto più che il successivo art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 168 del 2003 concentra ulteriormente la relativa competenza su alcune sedi, nei casi di cumulo soggettivo ai sensi dell'art. 33 del codice di procedura civile, quando, tra più convenuti, vi sia una società con sede all'estero.

Si tratterebbe di una «competenza (topograficamente e irragionevolmente) extravagante» rispetto alle materie attribuite alle sezioni specializzate dall'art. 3 del d.lgs. n. 168 del 2003, perché «convoglierebbe» su queste ultime «tutte le cause del distretto (e della regione, [...] in caso di società estera) in cui vengano proposte domande per abuso di dipendenza economica».

Il carattere «indeterminato e indeterminabile a priori» della suddetta regola di attribuzione della competenza - contrassegnata dalla «intrinseca vaghezza» della nozione stessa di abuso di dipendenza economica - pregiudicherebbe la specializzazione e l'efficienza richieste alla sezione rimettente, minando la «forte conoscenza specialistica ed esperienziale» propria delle sezioni specializzate (che difetterebbe nelle «numerose materie assegnate») e ledendo il principio di ragionevole durata del processo.

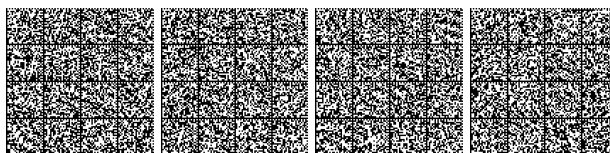
4.2.- Per i medesimi motivi, verrebbero favorite anche «possibili e deteriori pratiche di forum shopping», in base alla mera prospettazione di una delle parti, in violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost. Tale principio varrebbe, infatti, «non soltanto per i criteri di giurisdizione e di competenza, ma anche per il riparto degli affari all'interno dello stesso ufficio giudiziario, in base a precostituiti, chiari e certi criteri tabellari», che subirebbero una irragionevole deroga.

4.3.- L'attribuzione di competenza di cui si tratta, incidendo anche «sulla composizione dell'organo giudicante, che da monocratico diviene collegiale», lederebbe, «allo stesso tempo», ancora una volta il principio del giudice naturale e i canoni della specializzazione e dell'efficienza, ritenuti «fondanti» della stessa istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa.

4.4.- Sarebbero lesi, infine, anche i principi di effettività della tutela e di efficienza della risposta giurisdizionale, in conseguenza dell'attribuzione «di tutte le cause, nelle più disparate materie, in cui alcuna delle parti prospetti un abuso di dipendenza economica», con attrazione di tutte le altre domande connesse, in violazione degli artt. 24, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

5.- Si è costituita in giudizio F. srl, la quale, dopo aver ricostruito i tratti salienti del giudizio principale, ha sunteggiato i passaggi essenziali dell'ordinanza di rimessione, dichiarando di condividerne argomentazioni e conclusioni.

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



7.- Citando giurisprudenza costituzionale, l'interveniente evidenzia che, in materia di disciplina del processo, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, che non sarebbe stato superato in occasione dell'estensione della competenza delle sezioni specializzate in materia d'impresa a tutte le controversie in cui si faccia questione dell'esistenza di un abuso di dipendenza economica.

Tale estensione, anzi, sarebbe «del tutto ragionevole», anche perché idonea a superare precedenti «criticità interpretative» in ordine alla competenza in tema di abuso di dipendenza economica.

Per l'interveniente - che richiama a sostegno giurisprudenza di legittimità - già prima dell'introduzione della disposizione censurata sarebbe stata ritenuta sussistente la competenza delle suddette sezioni specializzate, «sia pure soltanto nel caso in cui gli abusi di dipendenza economica interferissero con profili antitrust», con attribuzione alle «sezioni comuni del tribunale» dei casi di abuso di dipendenza economica «di rilevanza esclusivamente contrattuale».

Si sarebbe trattato, tuttavia, di una distinzione tutt'altro che semplice da concretizzare, foriera di difficoltà operative che la censurata attribuzione di competenza consentirebbe di superare.

Per l'Avvocatura non sarebbe leso neppure il principio del giudice naturale precostituito per legge, dal momento che la «maggiore chiarezza nella individuazione del giudice competente», lungi dal favorire la «possibilità di forum shopping», sarebbe anzi preordinata a evitare tali pratiche.

Non fondata sarebbe anche la censura di violazione dei principi «di effettività ed efficienza della tutela giurisdizionale», poiché il giudice specializzato disporrebbe di strumenti idonei a trattare più «efficacemente ed efficientemente» - rispetto alle sezioni ordinarie - le questioni in esame, che presuppongono una «analisi del fenomeno economico sotteso alla valutazione della dipendenza economica ed alla qualificazione di atti e negozi alla stregua di un abuso», così garantendo una migliore qualità della risposta giurisdizionale.

La scelta legislativa, quindi, sarebbe «pienamente ragionevole e di certo non arbitraria», perché l'accertamento della dipendenza economica - «normativamente basata sulla mancanza di reali possibilità di reperire nel mercato alternative sufficienti» - imporrebbe l'adozione di «criteri precipuamente economici ai fini della verifica dei relativi dati di mercato».

Considerato in diritto

8.- Il Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, solleva, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 206 del 2025), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 192 del 1998 - che reca la disciplina della subfornitura nelle attività produttive -, nella parte in cui prevede, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 33, comma 1, lettera c), della legge n. 118 del 2022, che le azioni civili esperibili in materia di abuso di dipendenza economica, comprese quelle inibitorie e per il risarcimento dei danni, «sono proposte di fronte alle sezioni specializzate in materia di impresa».

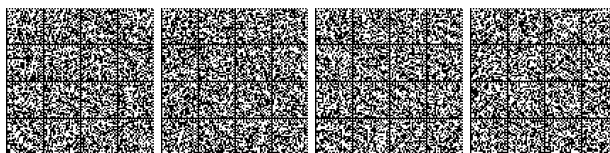
9.- Tra le parti del giudizio *a quo* è intercorso un rapporto di subfornitura, nell'ambito del quale l'impresa subfornitrice - per recuperare somme pretese, «a conguaglio», per le prestazioni rese - ha chiesto e ottenuto un decreto ingiuntivo contro il quale l'impresa committente ha proposto opposizione, instaurando un giudizio inizialmente assegnato, in base ai criteri tabellari, a una delle sezioni civili ordinarie del Tribunale di Milano.

La parte opposta, costituendosi in giudizio, ha invocato la nullità di quelle clausole contrattuali attraverso le quali si sarebbe realizzata una situazione di «abuso di dipendenza economica».

Il giudice inizialmente incaricato della trattazione ha quindi chiesto al Presidente del Tribunale di Milano, proprio in forza della disposizione censurata, di assegnare il fascicolo alla sezione specializzata in materia di impresa.

Investita della causa, quest'ultima ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, deducendo che, alla luce della *ratio* ispiratrice dell'istituzione di tale organo specializzato - consistente nel garantire «l'efficienza nella trattazione, istruzione e decisione» di procedimenti caratterizzati da tassi elevati di complessità e tecnicismo -, il legislatore avrebbe esercitato la pur ampia discrezionalità a lui riconosciuta in materia processuale in contrasto con diversi parametri costituzionali.

9.1.- In primo luogo, sarebbero violati gli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., venendo in rilievo un fenomeno - l'abuso di dipendenza economica - non solo caratterizzato da «intrinseca vaghezza», ma anche configurabile nel contesto di molteplici rapporti giuridici sostanziali, normalmente assegnati alle sezioni ordinarie.



La nuova attribuzione di competenza, quindi, non sarebbe coerente con la descritta «ratio di specializzazione e di efficienza» delle sezioni specializzate in materia di impresa, in quanto queste ultime non sarebbero dotate di una conoscenza specialistica nelle numerose nuove «materie assegnate».

Sarebbe di conseguenza lesivo anche il principio di ragionevole durata del processo, per l'aumento del carico di lavoro non determinabile a priori.

9.2.- Per i medesimi motivi, verrebbero favorite anche «pratiche di forum shopping», in base alla mera prospettazione di una delle parti, in violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost., applicabile, a parere della rimettente, anche per il riparto degli affari all'interno dello stesso ufficio giudiziario, «in base a precostituiti, chiari e certi criteri tabellari» che subirebbero invece una irragionevole deroga.

9.3.- Inoltre, ancora in contrasto con gli artt. 3 e 25, primo comma, Cost., l'attribuzione di competenza di cui si tratta inciderebbe anche «sulla composizione dell'organo giudicante», che passerebbe da monocratica a collegiale.

9.4.- Sempre in conseguenza dell'attribuzione «di tutte le cause, nelle più disparate materie, in cui alcuna delle parti prospetti un abuso di dipendenza economica», sarebbero, infine, lesi anche i principi di effettività della tutela e di efficienza della risposta giurisdizionale, con conseguente violazione degli artt. 24, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

10.- Allo scrutinio delle questioni così sollevate conviene premettere una breve illustrazione del panorama normativo e giurisprudenziale rilevante.

10.1.- Il rapporto di subfornitura, che fa da sfondo alla vicenda sostanziale dalla quale origina l'odierno incidente di costituzionalità, si è andato diffondendo unitamente all'affermarsi del modello della «produzione aperta», che postula il coinvolgimento di imprese partner nel processo produttivo di un'azienda principale, con conseguente frantumazione della catena del valore.

Come già rilevato dalla sentenza n. 254 del 2017 di questa Corte, nella giurisprudenza di legittimità si sono registrati indirizzi differenti in ordine alla configurazione giuridica di tale rapporto, oscillante tra la tesi del contratto tipico (caratterizzato dalla forma «non paritetica» di cooperazione imprenditoriale) e quella di un fenomeno «transtipico», riferibile a una molteplicità di figure negoziali (contratto di somministrazione, vendita di cose future, appalto o subappalto d'opera o di servizi, franchising, eccetera). Gli echi del divario interpretativo permangono anche in arresti giurisprudenziali recenti (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 19 luglio 2023, n. 21388 e 5 marzo 2020, n. 6299, nonché sentenza 8 ottobre 2019, n. 25172), come riflesso dell'altrettanto vivace dibattito dottrinario, nel quale la tesi ormai prevalente configura la subfornitura alla stregua di uno schema generale, che si pone con carattere di trasversalità rispetto ai tipi negoziali comunemente utilizzati nella pratica per la realizzazione di operazioni economiche di collaborazione produttiva involgenti una pluralità di imprese.

10.2.- Nel descritto contesto, l'esigenza più pressante è stata individuata nella necessità di correzione degli squilibri legati all'imposizione unilaterale di clausole - in una prima fase contemplata nell'ordinamento soltanto con riguardo ai rapporti contrattuali fra imprese e consumatori - anche nei rapporti fra imprese. E ciò al fine di proteggere piccole e medie imprese nei confronti del partner commerciale che, in considerazione delle caratteristiche del contratto, potrebbe sfruttare a proprio vantaggio una posizione di potere contrattuale.

Si è così giunti all'introduzione, nell'ambito della disciplina della subfornitura dettata dalla legge n. 192 del 1998, del divieto di abuso di dipendenza economica, nato come sviluppo interno del divieto - di matrice antitrust - di abuso di posizione dominante.

A prescindere dal dibattito ancora aperto tra quanti sostengono che il divieto di abuso di dipendenza economica persegue le stesse finalità (sostegno dell'efficienza economica del sistema e dello sviluppo economico) della legislazione antitrust e quanti affermano, invece, che tale abuso sarebbe neutro per il funzionamento complessivo del mercato, in quanto, derivando dall'asimmetria fra la posizione del predisponente e quella della controparte, rileverebbe esclusivamente sul piano della giustizia contrattuale, è indiscutibile che l'attuale versione dell'art. 9 della legge n. 192 del 1998, che quel divieto contempla, costituisca l'esito di un lungo *iter* che si è giovato anche di diversi contributi consultivi offerti dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sin dalla versione originaria, il comma 1 della disposizione in discorso vieta, al primo periodo, «l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, una impresa cliente o fornitrice».

Oggetto del divieto non è, quindi, la condizione di maggiore forza contrattuale di un contraente - che può dirsi anzi fisiologica in un'economia di mercato - bensì l'abuso che di quella condizione venga compiuto, attraverso l'imposizione di clausole notevolmente sbilanciate a favore del predisponente, che consentono condotte vessatorie nei confronti della controparte.



Ciò viene ben chiarito dal successivo comma 2, che contiene un elenco, meramente esemplificativo, di ipotesi di abuso, individuate: (a) nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare (da intendersi come rifiuto - arbitrario o ingiustificato - di intrattenere in generale rapporti con una data impresa); (b) nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie; (c) nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto.

È importante evidenziare, inoltre, che vi è ormai sostanziale concordia, in dottrina e in giurisprudenza, nel ritenere l'ambito di applicazione del divieto introdotto dall'art. 9 della legge n. 192 del 1998 non limitato al rapporto di subfornitura (al di là della configurazione giuridica di quest'ultimo), bensì esteso a tutti i rapporti tra imprese: e ciò sulla base della *ratio* e anche della lettera della norma, che utilizza l'espressione "cliente" anziché "committente".

L'indirizzo, del resto, ha ricevuto l'avallo delle sezioni unite della Corte di cassazione (ordinanza 25 novembre 2011, n. 24906), secondo le quali l'abuso di dipendenza economica «configura una fattispecie di applicazione generale, che può prescindere dall'esistenza di uno specifico rapporto di subfornitura».

La soluzione è condivisa anche dall'odierna remittente, sicché il presupposto interpretativo dal quale muove l'atto introduttivo del presente giudizio deve essere considerato tutt'altro che implausibile.

10.2.1.- Cosa debba intendersi per dipendenza economica viene specificato nel secondo e nel terzo periodo del comma 1 dell'art. 9 della legge n. 192 del 1998, secondo cui, rispettivamente, «[s]i considera dipendenza economica la situazione in cui un[a] impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi» e «[l]a dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti».

Al lume del dettato normativo, si è diffusa in dottrina e in giurisprudenza la tesi che la dipendenza economica è principalmente il risultato di rilevanti investimenti specifici (relational specific investment), realizzati per far fronte agli impegni contrattuali assunti con l'imprenditore forte e, di conseguenza, di altrettanto consistenti costi di conversione (switching cost), che "imprigionano" la parte debole in una relazione commerciale, privandola di adeguate soluzioni alternative.

In questa prospettiva, si rende quindi necessario indagare, di volta in volta, se lo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti sia «eccessivo» e se ciò renda il contraente che lo subisce privo di reali alternative economiche sul mercato, per avere dovuto adeguare l'organizzazione e gli investimenti in vista di quel determinato (e a volte unico) rapporto (in tal senso, tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 4 giugno 2025, n. 15023; sezione prima civile, ordinanza 23 aprile 2025, n. 10573).

Ulteriori indici concreti in base ai quali valutare la sussistenza di uno stato di dipendenza economica, su cui può innestarsi la condotta abusiva vietata, vengono normalmente individuati dalla giurisprudenza di merito nelle dimensioni dell'impresa, nel fatturato (e, dunque, nell'incidenza significativa dei rapporti con una determinata controparte sul volume d'affari complessivo) e nella durata del rapporto (Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, sentenza 19 maggio 2022, che richiama altre pronunce nello stesso senso).

Sul piano dei rimedi, nell'originaria versione, il comma 3 del più volte citato art. 9 si limitava a disporre la nullità del patto «attraverso il quale si realizzi l'abuso di dipendenza economica».

L'art. 11, comma 1, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati) vi ha poi aggiunto la previsione della proponibilità, innanzi al giudice ordinario competente, «delle azioni in materia di abuso di dipendenza economica, comprese quelle inibitorie e per il risarcimento dei danni», in tal modo eliminando ogni dubbio circa la possibilità che l'impresa in stato di dipendenza economica possa godere della tutela offerta dalle indicate iniziative giudiziarie.

Infine, l'art. 33, comma 1, lettera c), della legge n. 118 del 2022 ha aggiunto al medesimo comma 3 dell'art. 9 della legge n. 192 del 1998 la disposizione censurata, che attribuisce le azioni esperibili in tema di abuso di dipendenza economica alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di impresa.

10.3.- Queste ultime rappresentano l'approdo di un'evoluzione legislativa che ha visto la loro istituzione, presso alcuni tribunali e corti di appello, a opera del d.lgs. n. 168 del 2003, inizialmente con la denominazione di «sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale». L'intento - emergente, tra l'altro, dalla composizione dell'organo integrata da «magistrati dotati di specifiche competenze» (art. 2) - era quello di introdurre una disciplina peculiare, sostanziale e processuale, volta a garantire una risposta giudiziaria rapida, qualificata ed efficace in settori molto rilevanti sul piano economico, al fine di risolvere certe tipologie di controversie normalmente riguardanti rapporti tra imprese (per lo più costituite come persone giuridiche) e caratterizzate da particolare complessità tecnico-giuridica.

I successivi interventi legislativi sono stati orientati al progressivo ampliamento degli affari attribuiti a tali sezioni: tra essi spicca il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27.

L'art. 2 di tale corpus normativo - oltre a modificare la denominazione delle sezioni di cui si tratta, attribuendo loro l'attuale definizione «specializzate in materia di impresa», e ad aumentarne da dodici a ventuno il numero sul territorio nazionale - ha sostituito l'art. 3 del d.lgs. n. 168, affidando alla cognizione di tali sezioni specializzate anche numerose



altre controversie (in tema di diritto industriale, di violazione della disciplina della concorrenza dell'Unione europea, di rapporti societari, di appalti pubblici e di forniture e servizi di rilevanza comunitaria), cui vanno ad aggiungersi le cause e i procedimenti connessi.

Per completare il quadro, va infine ricordato che, nel silenzio serbato dal legislatore, la giurisprudenza di legittimità, nella sua massima espressione nomofilattica, ha chiarito che il rapporto tra le sezioni specializzate e quelle ordinarie del medesimo tribunale o della stessa corte d'appello, ove le prime sono state istituite, «non attiene alla competenza, ma rientra nella mera ripartizione degli affari interni dell'ufficio giudiziario» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 luglio 2019, n. 19882).

11.- Tanto premesso, le sollevate questioni sono, in parte, inammissibili e, in parte, non fondate.

12.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione incentrata sulla violazione dei principi di effettività della tutela e di efficienza della risposta giurisdizionale, che la rimettente ritiene presidiati dagli artt. 24, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

I molteplici parametri costituzionali, infatti, vengono evocati cumulativamente, senza una motivazione puntuale relativa a ciascuno di essi.

La doglianza poggia esclusivamente sull'affermazione (già presentata, di per sé, in forma alquanto apodittica) secondo cui i principi costituzionali tutelati dal fascio di indicati parametri, anche interposti, sarebbero stati violati in conseguenza dell'attribuzione «di tutte le cause, nelle più disparate materie, in cui alcuna delle parti prospetti un abuso di dipendenza economica», senza ulteriori specificazioni.

Non si spiega adeguatamente, però, perché la regola censurata limiterebbe il potere di far valere diritti innanzi a un giudice, attraverso un ricorso effettivo e nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, e nemmeno perché essa lederebbe la garanzia consistente nell'assicurare «a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (tale essendo il contenuto della garanzia reclamata al lume degli evocati parametri: tra le tante, sentenze n. 48 del 2021 e n. 238 del 2014).

In particolare, il riferimento all'art. 111, primo comma, Cost., che sembrerebbe evocare, ad opera della disposizione censurata, una violazione del principio del «giusto processo regolato dalla legge», non viene corroborato da alcun reale argomento a sostegno di tale assunto.

13.- Le restanti questioni si rivelano, invece, non fondate.

14.- In primo luogo, come si è illustrato in precedenza (punti 10.2. e 10.2.1.), va escluso che la nozione di abuso di dipendenza economica meriti lo stigma della «intrinseca vaghezza» postulato dalla rimettente, ferma restando la sua indubbia idoneità ad abbracciare una pluralità di fattispecie contrattuali.

In ogni caso, eventuali incertezze applicative - destinate fisiologicamente a essere superate con l'affinamento della giurisprudenza su soluzioni condivise (che, peraltro, proprio la concentrazione della competenza in sezioni specializzate potrà favorire) - costituiscono meri inconvenienti di fatto e non comportano un vizio intrinseco di illegittimità costituzionale della norma censurata (in senso analogo, sentenza n. 205 del 2025).

Ciò premesso, il punto centrale del primo gruppo di censure, mosse in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., è costituito dall'assunto secondo cui la caratteristica fondamentale della specializzazione, che ha giustificato l'istituzione delle sezioni in materia di impresa, difetterebbe «per le numerose materie assegnate» *ex novo*.

È agevole osservare, in contrario, che il legislatore, proprio in considerazione della vasta esperienza e della dimestichezza in ordine ai rapporti tra imprese già acquisite dalle suddette sezioni, ha ritenuto queste ultime le più idonee a trattare anche le cause di abuso di dipendenza economica, secondo una valutazione rientrante nella sua ampia discrezionalità in tema di configurazione degli istituti processuali (sentenze n. 146, n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189, n. 96 e n. 83 del 2024, n. 67 del 2023), riconosciuta «anche “nella disciplina della competenza”» (sentenza n. 159 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 117 del 2012, n. 237 del 2007 e n. 341 del 2006).

L'esercizio di tale potere discrezionale, nel caso in esame, non si palesa affatto come manifestamente irragionevole o arbitrario, ma, anzi, è agevolmente giustificabile.

Coglie nel segno l'Avvocatura generale dello Stato quando afferma che le sezioni specializzate sono maggiormente attrezzate per affrontare e risolvere questioni che, nell'ambito di un rapporto contrattuale tra imprese, presuppongono una «analisi del fenomeno economico» della dipendenza, sul quale possono innestarsi le condotte abusive vietate dalla legge.

Anche in dottrina, del resto, si è autorevolmente evidenziato che l'accertamento circa la mancanza di reali possibilità di reperire sul mercato alternative soddisfacenti deve essere compiuto soprattutto con criteri economici, oltre che con il consueto strumentario giuridico.

Ancora, non è superfluo sottolineare che la disposizione censurata si è inserita in un panorama normativo e giurisprudenziale alquanto composito.



In particolare, alla cognizione delle sezioni specializzate erano già affidate (ex art. 3, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 168 del 2003) le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza, in relazione alla violazione di numerose disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), incluse quelle relative all'abuso di posizione dominante.

A fronte di un indirizzo consolidato nella giurisprudenza di legittimità (tra le molte, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 23 febbraio 2018, n. 4421 e 28 settembre 2017, n. 22747; sezione quarta civile, ordinanza 4 novembre 2015, n. 22584), secondo cui, nel distinto caso di abuso di dipendenza economica, non dovevano essere adite le sezioni specializzate in materia di impresa, data la natura puramente contrattuale (e, dunque, priva di rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato) della questione, l'oggettiva difficoltà di tracciare un preciso discrimen tra le due tipologie di vicende, comportava, in molti casi, incertezza in ordine all'individuazione del giudice al quale ricorrere.

Ne deriva che la disposizione censurata persegue evidentemente lo scopo - senz'altro non irragionevole né arbitrario - di semplificare l'individuazione del giudice deputato a trattare le controversie nascenti da possibili "interferenze" tra le fattispecie.

Si tratta, peraltro, di una scelta per nulla eccentrica rispetto al bagaglio conoscitivo delle sezioni specializzate in discorso. Basti pensare che, prima dell'introduzione della disposizione censurata, non infrequentemente la regola dell'estraneità delle controversie in materia di abuso di dipendenza economica alla competenza di tali sezioni subiva un'eccezione qualora in giudizio fosse stata fatta valere una domanda fondata sulla prospettazione di una situazione di abuso di posizione dominante, successivamente riqualificata come abuso di dipendenza economica (Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, sentenza 6 dicembre 2017, n. 12344); come pure - nel caso in cui fossero avanzate, al contempo, una domanda rientrante nella competenza delle sezioni specializzate e una fondata sulla prospettazione di un abuso di dipendenza economica (Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, sentenza, 18 novembre 2021) - si riteneva possibile investire le sezioni specializzate dell'intera controversia, per la forza di attrazione riconosciuta dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 168 del 2003.

È possibile, ovviamente, che la disposizione censurata determini un aggravio di lavoro, ma l'eventuale eccessivo allungamento dei tempi processuali - prospettato come lesivo del principio di ragionevole durata dei processi - è scongiurabile attraverso una diversa distribuzione delle risorse tra le varie sezioni, specializzate e ordinarie, che compongono l'ufficio giudiziario. In ogni caso, si tratta di inconvenienti di mero fatto, irrilevanti, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, ai fini del controllo di costituzionalità (sentenze n. 117 del 2012, n. 303 del 2011 e n. 230 del 2010; ordinanze n. 290 e n. 102 del 2011), perché non comportano un vizio intrinseco di illegittimità costituzionale delle norme censurate (sentenza n. 205 del 2025), dovendo a essi porsi rimedio «approntando le idonee ed opportune misure organizzative» (sentenza n. 216 del 2013).

15.- Al medesimo esito di non fondatezza è destinata la questione sollevata in riferimento all'art. 25, primo comma, Cost.

Nella giurisprudenza costituzionale, l'espressione giudice naturale precostituito per legge «indica il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie» (ancora, sentenza n. 205 del 2025; analogamente, sentenze n. 38 del 2025; n. 30 del 2011 e n. 452 del 1997); sicché il principio presidiato dal parametro costituzionale evocato può considerarsi rispettato quando l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (sentenze n. 5 del 2025 e n. 159 del 2014), come appunto accaduto nel caso di specie.

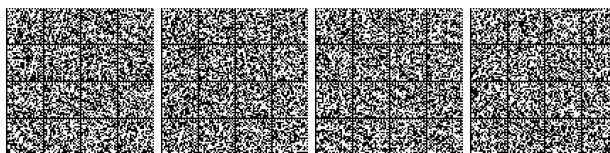
Eventuali incertezze applicative della regola di competenza devono essere superate dall'interpretazione giurisprudenziale e anche un eventuale contrasto in ordine al significato da attribuirle non potrebbe «per ciò solo, farla ritenere lesiva del suindicato principio» (sentenza n. 117 del 2012).

Ciò premesso, la rimettente pone la questione dell'estensione della garanzia costituzionale del giudice naturale al magistrato persona fisica e, dunque, in rapporto alle modalità di distribuzione degli affari all'interno del medesimo ufficio giudiziario.

A tal proposito, l'art. 7-ter, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) dispone che «[l]'assegnazione degli affari alle singole sezioni ed ai singoli collegi e giudici è effettuata, rispettivamente, dal dirigente dell'ufficio e dal presidente della sezione o dal magistrato che la dirige, secondo criteri obiettivi e predeterminati, indicati in via generale dal Consiglio superiore della magistratura ed approvati contestualmente alle tabelle degli uffici», con la procedura delineata dal precedente art. 7-bis.

L'odierna rimettente non si duole della violazione delle regole tabellari vigenti nell'ufficio giudiziario di appartenenza e neppure della loro contrarietà alla legge attributiva della competenza di cui si tratta (che sarebbe denunciabile, del resto, con altri strumenti); si lamenta, però, che queste regole, proprio in quanto modellate in conformità della disposizione censurata, abbiano apportato una «irragionevole deroga» all'assetto preesistente alla modifica normativa sospettata d'illegittimità costituzionale.

Al riguardo, si è già esclusa l'irragionevolezza della scelta legislativa, per i motivi esaminati al punto 14.



Va solo qui precisato come, in ordine alla distribuzione degli affari tra le diverse sezioni di un medesimo ufficio giudiziario, il sistema tabellare - che quella distribuzione regola - si ponga in linea con la garanzia tutelata dall'art. 25, primo comma, Cost.

Infatti, il precetto costituzionale - oltre alla designazione del giudice competente operata, come nel caso di specie, direttamente dal legislatore (sempreché in modo non arbitrario né a posteriori) - ammette che tale individuazione avvenga anche attraverso atti di soggetti cui sia stato attribuito il relativo potere nel rispetto della riserva di legge (in tal senso, ordinanze n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001), la quale impone, pure in tal caso, l'adozione di criteri oggettivi e predeterminati rispetto all'insorgere della controversia (sentenza n. 257 del 2017).

16.- Infine, va dichiarata non fondata anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 25, primo comma, Cost., secondo cui l'attribuzione delle controversie in materia di abuso di dipendenza economica a un organo in composizione collegiale minerebbe trasversalmente, ancora una volta, sia il principio del giudice naturale che i canoni di specializzazione ed efficienza.

Anche a voler superare l'apoditticità dell'assunto, da un lato, è proprio la collegialità della decisione a poter rendere più agevole la elaborazione di orientamenti condivisi all'interno della sezione specializzata; dall'altro, la giurisprudenza costituzionale - sul rilievo che dall'aggettivo «naturale» non è dato ricavare alcun contenuto normativo costituzionalmente vincolato in ordine alla disciplina della competenza, rimessa alla discrezionalità del legislatore - ha già escluso la possibilità di attribuire rilevanza, ai fini del rispetto del principio presidiato dall'art. 25, primo comma, Cost., alla «diversa composizione (monocratica, anziché collegiale) dell'organo» all'interno del medesimo ufficio giudiziario (sentenza n. 460 del 1994; nello stesso senso, ordinanza n. 343 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera c), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*), sollevate in riferimento agli artt. 24, primo comma, 111, primo e secondo comma, per il profilo della effettività della tutela e di efficienza della risposta giurisdizionale, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 192 del 1998, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera c), della legge n. 118 del 2022, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e, per il profilo della ragionevole durata del processo, 111, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

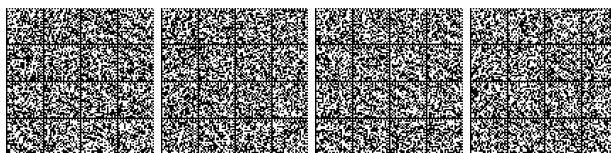
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 76

Sentenza 12 marzo - 12 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Diploma di formazione specifica in medicina generale - Conseguimento a seguito del recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità - Effetti giuridici ai fini della trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale in uno a tempo indeterminato - Retroattività alla sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e non discriminazione tra uomo e donna, anche con riferimento all'accesso e alle condizioni di lavoro, del dovere della Repubblica di agevolare la formazione della famiglia e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, nonché dei diritti del minore a godere di una speciale protezione e di tutela della salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, art. 24, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 31, 32 e 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

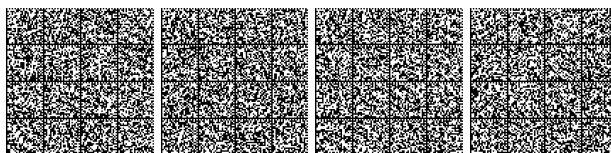
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, nel procedimento vertente tra A. K. e il Ministero della salute e altri, con ordinanza dell'11 settembre 2025, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udita nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 settembre 2025, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE,



98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), nella parte in cui non prevede che gli effetti giuridici del diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito a seguito del recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, retroagiscano «alla data della naturale scadenza originaria del triennio formativo (ossia alla data della sessione ordinaria d'esame)».

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 31, 32 e 37 della Costituzione, in quanto determinerebbe un trattamento deteriore e discriminatorio nei confronti delle donne che, in ragione della gravidanza e della maternità, sono costrette a sospendere la frequenza del corso di formazione, con posticipazione del conseguimento del titolo e degli effetti a esso collegati, anche sotto il profilo dell'accesso all'attività lavorativa e della progressione di carriera.

2.- Il giudice *a quo* espone, in punto di fatto, di essere investito di un ricorso proposto da una dottoressa iscritta al corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2020-2023, bandito dalla Regione Lazio.

La ricorrente aveva iniziato la frequenza del corso il 4 ottobre 2021, ma lo aveva sospeso, dal 7 gennaio al 6 giugno 2022, per astensione obbligatoria per maternità e, successivamente, dal 7 giugno al 7 agosto 2022, per astensione facoltativa parentale. In applicazione dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999, tali periodi di sospensione avevano comportato il differimento del completamento del triennio formativo, con slittamento della data di ultimazione della frequenza al maggio 2025.

In ragione di ciò, la Regione Lazio non includeva la ricorrente nell'elenco dei corsisti ammessi alla sessione ordinaria dell'esame finale, fissata per i giorni 1213 dicembre 2024, ritenendo necessario il recupero integrale del periodo di formazione sospeso.

3.- Di conseguenza, in data 20 novembre 2024, la ricorrente presentava istanza di ammissione con riserva all'esame finale nella sessione ordinaria di dicembre 2024, prospettando la possibilità di recuperare successivamente la residua attività formativa, al fine di conseguire il diploma entro il termine originario del corso. Questo le avrebbe consentito, tra l'altro, di evitare l'applicazione della nuova disciplina introdotta dall'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 4 aprile 2024 per i medici di medicina generale, che ha previsto l'istituzione di un ruolo unico di assistenza primaria per i medici specializzati dopo il 1° gennaio 2025.

La Regione Lazio respingeva la richiamata istanza, con provvedimento che veniva impugnato dalla ricorrente; quest'ultima, in data 28 novembre 2024, ne presentava un'altra, con la quale, da un lato, ribadiva la richiesta di essere ammessa con riserva all'esame finale, «salva la disponibilità a svolgere attività supplementare per completare il periodo di durata naturale del corso», e, da un altro lato, in via subordinata, chiedeva la «retrodatazione del convenzionamento a tempo determinato, ove l'interessata fosse costretta ad attendere la successiva sessione d'esame».

Con nota del 6 dicembre 2024, la Regione Lazio rigettava anche tale successiva istanza ed escludeva la possibilità di riconoscere una retrodatazione degli effetti del diploma, sul presupposto che simile operazione «[avrebbe configurato] un falso in atto pubblico».

La ricorrente, in data 9 dicembre 2024, presentava motivi aggiunti con cui chiedeva l'annullamento del citato provvedimento del 6 dicembre 2024 e ivi formulava istanza di misura cautelare monocratica.

4.- Nel ricorso e nei motivi aggiunti, proposti dinanzi al TAR Lazio, la ricorrente deduceva, tra l'altro, la violazione della normativa nazionale ed europea in materia di tutela della maternità e di parità di trattamento tra uomini e donne.

A seguito dell'accoglimento della richiesta di misura cautelare monocratica, la ricorrente veniva ammessa con riserva a sostenere l'esame nella sessione ordinaria di dicembre 2024 e lo superava. Successivamente, tuttavia, all'esito della camera di consiglio, l'istanza veniva respinta e tale decisione veniva confermata in appello dal Consiglio di Stato.

Nelle more, la ricorrente completava il periodo complessivo di trentasei mesi di formazione il 4 maggio 2025 e nella sessione straordinaria del 13 maggio 2025 sosteneva nuovamente l'esame finale, superandolo.

5.- Il giudice rimettente riferisce che, alla luce dei richiamati sviluppi, l'interesse della ricorrente si è venuto a focalizzare esclusivamente sul profilo della decorrenza degli effetti giuridici del diploma di formazione specifica in medicina generale e, specificamente, sulla richiesta che tali effetti retroagiscano alla data della naturale scadenza del corso triennale (dicembre 2024).

Il giudice *a quo* - dopo aver escluso la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tenuto conto del suo tenore letterale e del carattere eccezionale del meccanismo richiesto - ha sollevato, pertanto, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999.

6.- Quanto alla rilevanza delle censure, il TAR Lazio segnala che l'assenza di una previsione che - a beneficio delle corsiste che hanno dovuto recuperare la formazione a seguito della sospensione del corso per gravidanza e maternità - faccia retroagire gli effetti giuridici dell'acquisizione del diploma alla sessione ordinaria d'esame, prevista per gli altri partecipanti al corso, «comporta l'applicazione alla ricorrente di una disciplina del rapporto di convenzionamento con



il S.S.N. [...] che - a prescindere da valutazioni sulla maggiore o minore gravosità - comunque si caratterizza per essere diversa da quella applicata ai colleghi di corso della ricorrente che, non avendo dovuto interrompere la frequenza per via di una gravidanza, hanno potuto conseguire il relativo diploma entro dicembre 2024».

Sempre ai fini della rilevanza, il TAR deduce che la ricorrente aveva un incarico a tempo determinato, ai sensi dell'art. 33, comma 4, dell'ACN del 28 aprile 2022, che rinvia all'art. 9, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, e che la posticipazione del conseguimento del titolo di formazione determinerebbe un ritardo nella trasformazione di tale incarico in rapporto a tempo indeterminato.

7.- Nel merito, il giudice *a quo* argomenta la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999, in riferimento ai principi di eguaglianza e di parità di trattamento (art. 3 Cost.), alla tutela della maternità e della famiglia (art. 31 Cost.), alla tutela della salute (art. 32 Cost.) e alla protezione del lavoro femminile (art. 37 Cost.).

7.1.- Il rimettente svolge preliminarmente un'ampia motivazione, che prende le mosse dall'interpretazione sistematica dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999 e, in particolare, dal significato del rinvio ivi contenuto alla normativa in materia di tutela della gravidanza.

Il TAR Lazio ritiene che tale rinvio debba essere inteso come richiamo agli istituti disciplinati dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), applicabili perciò anche ai corsi di formazione specifica in medicina generale, che, del resto, comportano un impegno a tempo pieno e lo svolgimento di attività pratiche in contesti sanitari. Ne conseguirebbe che l'assenza per gravidanza, cui fa riferimento la disposizione censurata, ricomprendrebbe il periodo di congedo obbligatorio di maternità, nonché le ulteriori ipotesi di interdizione anticipata e di astensione facoltativa previste dall'ordinamento.

Il giudice *a quo* rileva che, già solo in presenza del congedo obbligatorio di maternità, la sospensione della frequenza del corso determinerebbe lo slittamento del completamento del triennio formativo e, quindi, l'impossibilità di sostenere l'esame finale nella sessione ordinaria. La disciplina vigente, infatti, consentirebbe il recupero del periodo di formazione sospeso e l'accesso a sessioni straordinarie d'esame, ma subordinerebbe in ogni caso il conseguimento del diploma al completamento integrale dei trentasei mesi di frequenza, senza prevedere la retroattività degli effetti del titolo alla data di naturale scadenza del corso.

Secondo il rimettente, tale meccanismo, pur formalmente volto a garantire il diritto delle corsiste a concludere il percorso formativo, produrrebbe, in violazione dell'art. 3 Cost., un effetto discriminatorio per le donne. Infatti, dalla sospensione imposta dalla gravidanza e dalla maternità, dal necessario recupero del periodo formativo e dall'attesa della sessione straordinaria d'esame deriverebbe una posticipazione del conseguimento del titolo, con ricadute pregiudizievoli sul piano professionale, che comporterebbe una ingiustificata diversità di trattamento rispetto ai corsisti di sesso maschile.

7.2.- La disposizione censurata sarebbe inoltre idonea a scoraggiare il pieno godimento dei diritti connessi alla maternità, poiché la prospettiva di un differimento del titolo e degli effetti professionali che ne derivano sarebbe tale da indurre le interessate a rinunciare, di fatto, agli istituti di tutela previsti dall'ordinamento. Tale effetto dissuasivo è ritenuto incompatibile con i richiamati principi costituzionali di cui agli artt. 31, 32 e 37 Cost., che impongono di proteggere la maternità, la salute della donna e l'interesse del minore e sono volti ad assicurare condizioni di svolgimento delle attività formative e lavorative compatibili con la funzione familiare.

Il TAR Lazio richiama, a tal proposito, la giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente valorizzato il divieto di discriminazioni connesse alla gravidanza, alla maternità e al preminente interesse del minore (sentenze n. 1 del 1987 e n. 285 del 2010), ricordando che gli istituti di tutela della maternità non sono destinati alla sola protezione della donna, ma anche alla salvaguardia del rapporto madre-figlio.

Il giudice *a quo* si confronta, in particolare, con la sentenza n. 211 del 2023, nella quale questa Corte ha ritenuto lesiva del principio di eguaglianza e di parità di trattamento una disciplina concernente i vincitori di concorso a vice ispettore di Polizia penitenziaria, che richiedeva, ai fini dell'immissione in ruolo, la frequenza di un corso di formazione e il superamento delle relative prove finali. Nello specifico, il diritto riconosciuto alle corsiste, che non avevano potuto partecipare per maternità al corso, di frequentarne uno successivo, in mancanza di garanzie circa i tempi di attivazione di quest'ultimo, è apparso inidoneo a garantire un'immissione in ruolo tempestiva al pari degli altri vincitori del concorso, con conseguente ritardo nella carriera professionale direttamente riconducibile allo stato di gravidanza.

Infine, il rimettente richiama la sentenza n. 200 del 2020, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina regionale che precludeva l'assunzione di donne che si trovavano nel periodo di interdizione anticipata dal lavoro o di astensione obbligatoria per maternità, ritenendo che una simile preclusione compromettesse in modo irragionevole i principi costituzionali di tutela della maternità e del minore.



Considerato in diritto

8.- Il TAR Lazio, sezione terza quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 208 del 2025) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 31, 32 e 37 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999, nella parte in cui non prevede che gli effetti giuridici del diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito a seguito del recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, retroagiscano «alla data della naturale scadenza originaria del triennio formativo (ossia alla data della sessione ordinaria d'esame)».

8.1.- Il rimettente riferisce di essere investito del ricorso proposto da una dottoressa iscritta al corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2020-2023 bandito dalla Regione Lazio, la quale - avendo dovuto sospendere la frequenza del corso per gravidanza e maternità - aveva conseguito il diploma nella sessione straordinaria del maggio 2025, anziché nella sessione ordinaria del dicembre 2024, aperta agli altri partecipanti al corso.

La ricorrente era anche titolare di un incarico convenzionale a tempo determinato, ai sensi dell'art. 33, comma 4, dell'ACN del 28 aprile 2022, che rinvia all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, suscettibile di automatica trasformazione in rapporto a tempo indeterminato, per effetto del mero conseguimento del diploma, ai sensi dell'art. 33, comma 12, del richiamato ACN.

Di conseguenza, lo slittamento dell'esame di diploma, reso necessario dalla sospensione del corso di formazione per gravidanza e maternità, comportava, da un lato, una minore anzianità nella titolarità dell'incarico a tempo indeterminato e, da un altro lato, in ragione del mutamento del quadro contrattuale collettivo intervenuto nelle more, l'applicazione di una disciplina convenzionale diversa da quella riferibile ai colleghi che avevano concluso il corso nei tempi ordinari.

8.2.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., producendo un'ingiustificata disparità di trattamento delle dottoresse, che hanno dovuto sospendere, per gravidanza e maternità, il corso di formazione specifica in medicina generale, recuperare il relativo periodo formativo e attendere la sessione straordinaria d'esame per conseguire il diploma, rispetto ai colleghi di sesso maschile, che hanno frequentato il medesimo corso di formazione triennale e hanno potuto avvalersi della sessione ordinaria d'esame.

Inoltre, il giudice *a quo* reputa lesi gli artt. 31, 32 e 37 Cost., in quanto la prospettiva del ritardo nel conseguimento del titolo disincentiverebbe il pieno esercizio dei diritti connessi alla maternità, in contrasto con i principi costituzionali di tutela della famiglia, della salute e della lavoratrice madre.

9.- Prima di procedere all'esame delle questioni nel merito, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

9.1.- Il censurato art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999 si inserisce nell'ambito della disciplina che regola il corso di formazione specifica in medicina generale, che consente «l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale» (art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999).

La disposizione censurata prevede che: «[g]li impedimenti temporanei superiori ai quaranta giorni lavorativi consecutivi per servizio militare, gravidanza e malattia, sospendono il periodo di formazione, fermo restando che l'intera sua durata non è ridotta a causa delle suddette sospensioni. Restano ferme le disposizioni in materia di tutela della gravidanza di cui alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e successive modificazioni, nonché quelle sull'adempimento del servizio militare di cui alla legge 24 dicembre 1986, n. 958, e successive modificazioni».

In particolare, la disciplina successiva alla citata legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri) e, specificamente, il d.lgs. n. 151 del 2001 regola: il “congedo di maternità”, riferito all'obbligo di astensione dal lavoro della lavoratrice, che di norma ha la durata di cinque mesi (art. 16 e seguenti del richiamato d.lgs. n. 151 del 2001); il “congedo di paternità” concernente l'obbligo di astensione dal lavoro del lavoratore o della lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile (sentenza n. 115 del 2025), che ha la durata di dieci giorni (o venti, in caso di parto plurimo: art. 27-*bis*, sempre del d.lgs. n. 151 del 2001); il “congedo di paternità alternativo”, che contempla il diritto all'astensione dal lavoro del lavoratore, in alternativa al congedo di maternità, nei casi previsti dall'art. 28 del medesimo decreto, e il “congedo parentale”, che attribuisce il diritto all'astensione facoltativa della lavoratrice o del lavoratore (art. 32 e seguenti, del d.lgs. n. 151 del 2001).

9.2.- Tali vicende - ove superino i quaranta giorni lavorativi consecutivi (art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999) - sospendono il corso di formazione specifica in medicina generale che, ai sensi degli artt. 21-32 del d.lgs. n. 368 del 1999, è organizzato dalle regioni e dalle province autonome; ha durata triennale; prevede un impegno a tempo pieno dei partecipanti, con obbligo di frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche; si conclude con il rilascio di un diploma di formazione in medicina generale da parte delle regioni e delle province autonome, conforme al modello predisposto con decreto del Ministro della salute (art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 368 del 1999).



9.3.- La normativa che disciplina i corsi di formazione deve essere poi coordinata con le previsioni che, in anni recenti, hanno consentito l'assegnazione ai medici in formazione di incarichi convenzionali a tempo determinato per venire incontro all'esigenza di garantire, nel contesto di una generale carenza di medici, i servizi di medicina generale.

In particolare, il d.l. n. 135 del 2018, come convertito, ha stabilito, all'art. 9 (nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 4, comma 9, lettera c, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», con le modifiche apportate in sede di conversione dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15), che, «[i]n relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono mantenere gli incarichi già assegnati ovvero partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, ivi inclusi quelli provvisori e di sostituzione rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. La loro assegnazione è in ogni caso subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale, in forza di altra disposizione. Resta fermo, per l'assegnazione degli incarichi per l'emergenza sanitaria territoriale, il requisito del possesso dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale. Il mancato conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro il termine previsto dal corso di rispettiva frequenza fatti salvi i periodi di sospensione previsti dall'articolo 24, commi 5 e 6 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall'eventuale incarico assegnato».

Il su menzionato art. 9 consente, dunque, di instaurare, a tempo determinato, un rapporto di convenzione tra il medico di medicina generale (d'ora in avanti: *MMG*) e il Servizio sanitario nazionale (SSN).

9.4.- In generale, gli incarichi di convenzione tra i *MMG* e il SSN sono ascritti, dal diritto vivente, ai rapporti di lavoro parasubordinato (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 29 novembre 2024, n. 30702 e sezioni unite civili, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344).

La loro disciplina è definita dall'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), dall'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché dagli ACN stipulati tra la struttura di rappresentanza delle regioni, denominata Struttura interregionale sanitari convenzionati (SISAC), e le organizzazioni sindacali di categoria.

L'assegnazione di incarichi per le funzioni di *MMG* avviene attraverso una graduatoria per titoli, predisposta annualmente a livello regionale, i cui criteri di formazione sono regolati dalla contrattazione collettiva, alla quale è parimenti demandato di disciplinare le procedure per l'assegnazione degli incarichi convenzionali (compresi quelli ex art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito), le priorità di accesso, i criteri per i trasferimenti e le condizioni di esercizio della professione.

9.5.- Sempre gli ACN prevedono, con specifico riferimento agli incarichi di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che essi, pur essendo a tempo determinato, non cessano al termine naturale della durata contrattuale, bensì si trasformano automaticamente in rapporti a tempo indeterminato a far data dal momento del conseguimento del diploma.

In particolare, ai sensi degli artt. 33, comma 12, dell'ACN del 28 aprile 2022 e 33, comma 11, dell'ACN 4 aprile 2024, nonché dell'ACN 15 gennaio 2026 - e, in termini analoghi, negli altri ACN precedenti - il direttore generale conferisce l'incarico definitivo per il ruolo unico di assistenza primaria «con decorrenza dalla data di conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale, previa acquisizione dell'autocertificazione del titolo». Si tratta di un atto vincolato nell'an e nel quando, posto che la trasformazione non è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, ma opera in via di automatismo al conseguimento del diploma, sicché la data di quest'ultimo rappresenta il momento costitutivo della decorrenza dell'incarico a tempo indeterminato. Similmente, gli artt. 63, comma 21, e 72, comma 15, dell'ACN del 28 aprile 2022, dell'ACN 4 aprile 2024 e dell'ACN 15 gennaio 2026 prevedono la medesima trasformazione, rispettivamente, per gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale e per quelli di assistenza negli istituti penitenziari.

Il medesimo meccanismo è contemplato anche per i medici iscritti al corso di formazione ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, in base al quale «[f]ino al 31 dicembre 2021 i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso



di formazione specifica in medicina generale, accedono al predetto corso, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio». Il richiamato termine del 31 dicembre 2021 è stato poi prorogato al 31 dicembre 2022 dall'art. 1, comma 426, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023».

9.6.- Di contro, gli ACN non menzionano, ai fini della trasformazione automatica dell'incarico a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, la più recente disciplina, di cui all'art. 2-*quinqüies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, a tenor del quale, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2025, ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale» (comma 1); parimenti, è consentita l'assunzione di «incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale», nonché l'iscrizione «negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica» (comma 2).

Tale disciplina, dunque, non sostituisce la precedente normativa, ma le si affianca e vi si aggiunge.

10.- Tanto premesso, occorre precisare che le censure mosse nell'odierno giudizio sono focalizzate esclusivamente sulla condizione delle corsiste titolari di incarichi a tempo determinato, suscettibili - sulla base della normativa vigente - di trasformazione automatica in rapporti a tempo indeterminato con la mera acquisizione del diploma di formazione specifica in medicina generale.

In particolare, il rimettente lamenta che la norma censurata - nel prevedere la sospensione del corso di formazione in medicina generale e, poi, il recupero del corrispondente periodo, in presenza di un impedimento superiore a quaranta giorni, qual è anche il solo congedo obbligatorio di maternità che supera ampiamente tale durata - discrimina la donna, nella parte in cui non prevede che il diploma conseguito nella prima sessione straordinaria utile, dopo il recupero del periodo di sospensione, sia considerato come acquisito nella sessione ordinaria, ai fini degli effetti giuridici derivanti dalla trasformazione dell'incarico a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato.

11.- Così perimetrato il *petitum*, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, per irragionevole disparità di trattamento, 31, 32 e 37 Cost. sono fondate.

11.1.- L'impedimento alla prosecuzione del corso di formazione derivante da gravidanza e maternità e l'esigenza di recuperarlo per il tempo corrispondente al periodo di sospensione determinano, in mancanza di un adeguato meccanismo correttivo, l'impossibilità di sostenere l'esame di diploma finale insieme con gli altri partecipanti al corso e la necessità di attendere, in base all'art. 16 del decreto del Ministero della salute 7 marzo 2006 (Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale), che le regioni o le province autonome indicano sessioni straordinarie di esame. In particolare, il comma 2 della citata disposizione regolamentare stabilisce che «[l]e regioni e le province autonome possono [enfasi aggiunta] prevedere anche ulteriori sedute di esame per i tirocinanti che hanno sospeso la frequenza a seguito di [...] gravidanza [...]; in tale ipotesi le sedute di esame devono essere indette secondo i criteri di economicità ed opportunità». Inoltre, il successivo comma 3 del medesimo art. 16 dispone che, «[p]er ragioni di uniformità di giudizio, le commissioni per gli esami finali devono prevedere la medesima composizione anche per le successive sessioni straordinarie, fatta salva la possibilità di procedere a nuove nomine in caso di impedimenti dei commissari». In sostanza, le corsiste che hanno dovuto sospendere e poi recuperare il corso di formazione per gravidanza e maternità non possono partecipare alla successiva sessione d'esame ordinaria e non possono far altro che attendere, in una situazione di incertezza, la fissazione della data d'esame straordinaria.

In tal modo, la sommatoria fra il periodo di recupero della formazione di durata pari alla sospensione resa necessaria dalla gravidanza e dalla maternità, cui può legittimamente sommarsi anche un eventuale periodo di congedo parentale, e il lasso di tempo correlato all'attesa della sessione straordinaria d'esame, la cui indizione non comporta per l'amministrazione alcun vincolo né nell'an né nel quando, determina un ritardo nell'acquisizione del diploma e differisce il momento in cui si instaura il rapporto di convenzione a tempo indeterminato, con discriminazione per le donne che non hanno potuto proseguire la frequenza del corso a causa dell'astensione per gravidanza e maternità.

Di contro, lo stesso d.lgs. n. 151 del 2001 - cui la norma censurata fa rinvio nel richiamare la legge n. 1204 del 1971 e successive modificazioni - vieta espressamente, all'art. 3, comma 1, «qualsiasi discriminazione per ragioni connesse al sesso, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, con particolare riguardo ad ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti». Non diversamente, l'art. 25, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), dispone che «[c]ostituisce discriminazione, ai sensi del presente titolo, ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti,



Né può tacersi che l'indiretto e inevitabile effetto di discipline - come quella censurata - che discriminano la donna lavoratrice in relazione alla gravidanza e alla maternità è quello di disincentivare la stessa scelta di avere figli (in senso analogo, sentenza n. 211 del 2023), in aperto contrasto sia con l'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare la formazione della famiglia, sia con l'art. 37 Cost., che richiede di «assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione».

Questa Corte ha già affermato che «la maternità non deve trovare remore per il fatto che la madre sia una lavoratrice» (sentenza n. 310 del 1999), tanto più in un Paese - come il nostro - in cui «il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa» (sentenza n. 159 del 2025).

13.- A illuminare ulteriormente le ragioni di illegittimità costituzionale della disposizione in esame concorre, poi, il confronto anche con altri precedenti di questa Corte, che hanno progressivamente elaborato un quadro di tutele della lavoratrice madre volto a neutralizzare gli effetti pregiudizievoli derivanti, sulla posizione professionale, dall'astensione per gravidanza e maternità.

In questo senso, sono state repute costituzionalmente illegittime non solo «norme che comport[a]no, a motivo della maternità, una sostanziale menomazione economica della lavoratrice» (sentenza n. 361 del 2000, che richiama le sentenze n. 310 del 1999, n. 3 del 1998 e n. 181 del 1993), ma anche quelle che determinano un danno permanente e irrecuperabile sul piano della carriera (sentenze n. 211 del 2023, n. 200 del 2020 e n. 361 del 2000).

In tale prospettiva, questa Corte ha assicurato tutela finanche a persone non ancora entrate nel mondo del lavoro e che subivano una «discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità, che si sostanzia[va] nella perdita di chance, collegata a un effettivo ingresso in ambito lavorativo» (sentenza n. 200 del 2020). La normativa in quel caso censurata si limitava a lasciare in graduatoria, in vista di un successivo e meramente eventuale scorrimento, persone che non avevano potuto essere immesse in ruolo in ragione della gravidanza e maternità. Simile disciplina è apparsa «in insanabile contrasto con [il] divieto di discriminazioni connesse allo stato di gravidanza e alla maternità, nonché alla cura del bambino, intesa come valorizzazione di un peculiare legame affettivo e relazionale (sentenza n. 158 del 2018, che richiama le sentenze n. 61 del 1991 e n. 423 del 1995)», ciò che ha indotto questa Corte a estendere la tutela anche «al padre lavoratore, quando ricorrono le condizioni indicate dall'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001» (ancora, sentenza n. 200 del 2020).

Tanto più, allora, deve evidenziarsi la violazione del divieto di discriminazione nel caso delle corsiste che, dopo essere state già selezionate sulla base di una graduatoria e dopo aver acquisito un incarico di lavoro parasubordinato, subiscono, in conseguenza della gravidanza e della maternità, un pregiudizio rispetto ai tempi di trasformazione del rapporto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato.

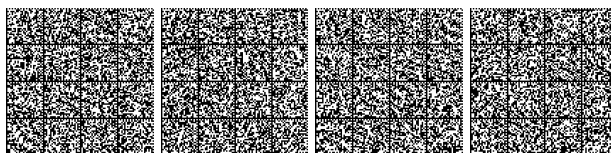
14.- Il quadro delineato dalla giurisprudenza costituzionale si intreccia, d'altro canto, anche con il principio unionale di parità di trattamento tra uomo e donna in materia di occupazione e impiego, che rinviene la sua più compiuta espressione nella direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. L'art. 15 della citata fonte stabilisce, in particolare, che, alla fine del congedo di maternità, «la donna ha diritto di riprendere il proprio lavoro o un posto equivalente secondo termini e condizioni che non le siano meno favorevoli, e a beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che le sarebbero spettati durante la sua assenza».

Proprio in riferimento a tale previsione la Corte di giustizia (prima sezione, sentenza 6 marzo 2014, causa C-595/12, Napoli contro Ministero della giustizia) ha ritenuto che l'esclusione dalla partecipazione a un corso, a causa dell'astensione per maternità, e «il conseguente divieto di partecipare all'esame conclusivo dello stesso», da cui deriva «la perdita dell'opportunità di beneficiare, come i [...] colleghi, di migliori condizioni di lavoro», devono «essere considerati quali integranti un trattamento sfavorevole ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 2006/54» (punto 33). La «violazione di tale principio è tanto più flagrante», precisa la Corte di giustizia nella richiamata pronuncia, «in quanto, come rilevato dal giudice del rinvio, la circostanza che l'inizio del successivo corso di formazione costituisca un evento incerto deriva dal fatto che le autorità competenti non sono obbligate a organizzare detto corso a scadenze predeterminate» (punto 37).

15.- Evidenziato il carattere discriminatorio e lesivo di plurimi interessi costituzionali della disciplina censurata, occorre, nel solco dell'art. 37 Cost., individuare il rimedio idoneo ad assicurare una «speciale adeguata protezione», tenendo conto che «[l]'assenza di congiunzioni tra i due aggettivi "speciale" e "adeguata" dimostra che si tratta di profili inscindibili, che si compenetrano e si rafforzano a vicenda» (sentenza n. 205 del 2015).

In particolare, per neutralizzare il pregiudizio costituito dal ritardo nell'acquisizione del diploma di formazione specifica in medicina generale, occorre riferire il momento della sua acquisizione alla data in cui si è svolta la sessione ordinaria d'esame per tutti gli altri partecipanti al corso, ai fini giuridici correlati alla trasformazione dell'incarico a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato.

Tale protezione risulta plasmata sulla «specificità della posizione di chi dovrà beneficiarne» (ancora, sentenza n. 205 del 2015) e, al contempo, «adeguata» a realizzare una piena tutela, senza inficiare l'istanza di assicurare la completezza della formazione antecedente all'acquisizione del diploma.



D'altro canto, al medesimo rimedio si è fatto ricorso anche in una precedente vicenda che presenta tratti similari rispetto a quella odierna, pur se in un contesto normativo differente.

Nella fattispecie oggetto del presente giudizio, viene in considerazione il ritardo nella trasformazione automatica di un rapporto di lavoro parasubordinato a tempo determinato in uno a tempo indeterminato, dovuto al necessario recupero del periodo di formazione sospeso per gravidanza e maternità nonché all'incerto momento di indizione della sessione straordinaria d'esame per l'acquisizione del diploma; di qui il pregiudizio rappresentato dalla posticipazione della decorrenza dell'incarico definitivo cui la corsista aveva già titolo, anche se sotto condizione.

Nel precedente caso, veniva in considerazione un ritardo nell'immissione in ruolo di vincitrici di un concorso, dovuto all'impossibilità di partecipare, a causa della gravidanza e della maternità, a un corso di formazione che condizionava, insieme al superamento delle relative prove finali, la stessa immissione in ruolo, il che costringeva le madri vincitrici del concorso all'attesa dell'incerta attivazione del nuovo corso formativo.

Ebbene, questa Corte - dopo aver ritenuto che il «solo riconoscimento del diritto a partecipare a un corso di formazione organizzato in una data successiva e incerta», senza che l'amministrazione sia «vincolata ad attivar[lo] secondo scadenze prestabilite», lede l'art. 3 Cost. e la piena realizzazione del diritto fondamentale alla parità di trattamento tra uomini e donne - ha sanato il vulnus, attribuendo all'immissione in ruolo la medesima decorrenza, ai fini giuridici, riferita agli altri vincitori del medesimo concorso (sentenza n. 211 del 2023).

Lo stesso rimedio ben può operare anche rispetto alla disciplina oggi all'esame.

16.- Per le ragioni esposte, l'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 368 del 1999 va dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che il diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito nella prima data utile dopo il recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, sia considerato come acquisito nella sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso, ai fini degli effetti giuridici correlati alla trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il SSN in uno a tempo indeterminato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), nella parte in cui non prevede che il diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito nella prima data utile dopo il recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, sia considerato come acquisito nella sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso, ai fini degli effetti giuridici correlati alla trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale in uno a tempo indeterminato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione Calabria – Previsione che l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 e la compatibilità paesaggistica di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 sono delegate alle province, alla città metropolitana e agli enti parco regionali – Previsione che, nel caso di vincolo paesaggistico intervenuto successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio, non si applica la sanzione prevista all'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

– Legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7 (Integrazioni della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 (telex n. 06.96.51.40.00 — indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 aprile 2026 ricorrente contro la Regione Calabria, in persone del presidente *pro tempore*, viale Europa — Cittadella Regionale — Località Germaneto, 88100 Catanzaro;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7, recante «Integrazioni della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio — Legge urbanistica della Calabria)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 41 del 25 febbraio 2026;

Con la legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7, recante «Integrazioni della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio — Legge urbanistica della Calabria)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 41 del 25 febbraio 2026, il legislatore regionale è intervenuto sulla disciplina urbanistica regionale vigente.

In particolare, l'articolo 1 della legge regionale citata ha disposto la sostituzione integrale del comma 3 dell'articolo 61 della legge regionale n. 19 del 2002.

La nuova formulazione del comma 3 prevede testualmente che: «Il comma 3 dell'articolo 61 della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio — Legge urbanistica della Calabria) è così sostituito: «3. L'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 e la compatibilità paesaggistica di cui all'articolo 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono delegate alle Province, alla Città Metropolitana e agli enti parco regionali. Nel caso di vincolo paesaggistico intervenuto successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio, non si applica la sanzione prevista all'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42/2004».

La norma regionale si articola quindi in due disposizioni normative distinte, contenute nel medesimo comma:

una disposizione concernente la delega delle funzioni amministrative relative: al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146, decreto legislativo n. 42/2004) e all'accertamento di compatibilità paesaggistica (art. 167, decreto legislativo n. 42/2004);

una disposizione concernente il regime sanzionatorio, che esclude l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42/2004 in una specifica ipotesi, individuata nella sopravvenienza del vincolo paesaggistico rispetto alla realizzazione dell'intervento edilizio.

L'articolo 61, comma 3 della legge regionale Calabria 16 aprile 2002, n. 19, precedentemente alla modifica, prevedeva che: «3. L'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 42/04 e successive modifiche e integrazioni è delegata alle Province».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 9 e 117, co. 2, lett. s) Costituzione, nonché con le norme interposte di cui agli articoli 146 e 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004.



Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, Costituzione, per i seguenti

MOTIVI

Premessa.

La disposizione oggetto di esame presenta profili di illegittimità costituzionale che si concentrano nell'articolo 1 della legge regionale, nella parte in cui interviene su ambiti riconducibili alla tutela del paesaggio.

Si tratta, com'è noto, di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in diretto collegamento con il valore primario riconosciuto dall'articolo 9 della Costituzione.

L'intervento del legislatore calabrese si colloca nell'ambito della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19, recante la disciplina urbanistica del territorio regionale, e si concretizza nella sostituzione integrale del comma 3 dell'articolo 61.

La nuova formulazione attribuisce alle Province, alla Città metropolitana e agli enti parco regionali le funzioni relative sia al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, sia all'accertamento della compatibilità paesaggistica previsto dall'articolo 167 del medesimo decreto.

A ciò si aggiunge una previsione ulteriore, del tutto assente nella disciplina previgente, secondo cui, nell'ipotesi di vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto alla realizzazione dell'intervento edilizio, non trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 167, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La portata innovativa della disposizione emerge con evidenza se posta a confronto con il testo precedente, che si limitava a prevedere la possibilità di delegare l'autorizzazione paesaggistica alle Province e agli enti parco, senza incidere né sull'ambito soggettivo della delega, né sul regime della compatibilità paesaggistica, né, tantomeno, sul sistema sanzionatorio.

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 quale norma interposta.

La disposizione regionale impugnata stabilisce che le funzioni relative al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e all'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'articolo 167 del medesimo decreto sono delegate alle Province, alla Città metropolitana e agli enti parco regionali.

La formulazione testuale della norma evidenzia che la delega è disposta direttamente dal legislatore regionale, in via generale e immediata, senza rinvio a successivi atti applicativi né previsione di ulteriori passaggi procedurali.

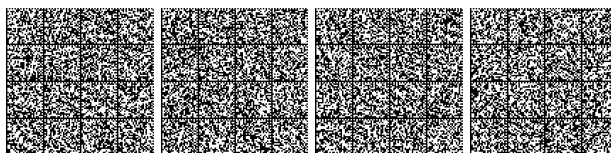
Indipendentemente dallo strumento attuativo prescelto, la Regione interviene su una porzione della disciplina paesaggistica già regolata dalla normativa statale.

L'articolo 146, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che: «La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia».

In altri termini, la norma interposta individua espressamente i soggetti ai quali la funzione autorizzatoria può essere delegata e, soprattutto, ne definisce le condizioni di esercizio, stabilendo che gli enti destinatari debbano disporre di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche e di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Tra l'altro, l'articolo 159 del medesimo decreto legislativo, recante disposizioni transitorie, stabilisce che: «(...) le regioni provvedono a verificare la sussistenza, nei soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti dall'articolo 146, comma 6, apportando le eventuali necessarie modificazioni all'assetto della funzione delegata. Il mancato adempimento, da parte delle regioni, di quanto prescritto al precedente periodo determina la decadenza delle deleghe in essere»

La norma statale subordina espressamente la legittimità e la permanenza della delega alla verifica della sussistenza dei requisiti organizzativi e tecnici.



La disposizione regionale, non richiama, tuttavia tale assetto normativo, ma provvede essa stessa a individuare i soggetti destinatari della delega, così incidendo sul contenuto della disciplina della funzione paesaggistica.

Ne deriva una interferenza diretta in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Secondo costante giurisprudenza costituzionale(1), la tutela del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che alle Regioni è precluso intervenire con discipline che incidano su istituti di protezione ambientale aventi carattere unitario

In materia di competenza legislativa esclusiva statale, il vizio si configura per il solo fatto dell'intervento normativo regionale su una materia riservata allo Stato; non occorre dimostrare che il contenuto della norma regionale diverga da quello statale, né che ne produca effetti peggiorativi. La Regione non ha titolo per legiferare in questo ambito, a prescindere dal contenuto precettivo della disposizione.

Anche a voler qualificare la disposizione regionale come mera modalità di attuazione della delega prevista dal sesto comma dell'articolo 146, essa si porrebbe comunque in contrasto con la normativa interposta dal momento che la norma statale in parola subordina espressamente la legittimità della delega al possesso, da parte degli enti destinatari, di specifici requisiti organizzativi e tecnico-scientifici.

Tali requisiti non si esauriscono nella mera individuazione degli enti, ma implicano una verifica concreta dell'adeguatezza delle strutture, come confermato dall'articolo 159 del medesimo decreto legislativo, che collega la permanenza delle deleghe alla sussistenza di tali condizioni.

Una previsione legislativa generale e astratta, quale quella in esame, non consente di assicurare tale verifica in relazione ai singoli enti destinatari, né di garantire il controllo sulla permanenza nel tempo delle condizioni richieste, così come espressamente previsto dall'articolo 159 del medesimo decreto legislativo.

La generalità e astrattezza della fonte legislativa regionale non consente, infatti, di accertare caso per caso l'adeguatezza tecnico-scientifica delle strutture né di assicurare che tale adeguatezza sia effettivamente presente e si mantenga nel tempo. Sotto un ulteriore e autonomo profilo, la disposizione regionale non contiene alcuna previsione idonea a garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia, espressamente richiesta dall'articolo 146, comma 6, del Codice.

L'individuazione degli enti destinatari della delega non è accompagnata dalla previsione di alcuna disciplina organizzativa che assicuri la separazione funzionale tra tali attività, né da strumenti idonei a verificarne l'effettiva sussistenza.

In tal modo, viene meno una delle condizioni essenziali poste dal legislatore statale per l'esercizio della funzione paesaggistica da parte di enti diversi dalla Regione.

La disposizione impugnata si pone, pertanto, in contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, sia perché legifera su un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia perché, anche ove si intendesse qualificare la disposizione come intervento attuativo, non rispetta le condizioni stabilite dalla normativa statale per la delega delle funzioni paesaggistiche.

2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'articolo 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004 quale norma interposta.

La disposizione regionale stabilisce che, nel caso di vincolo paesaggistico intervenuto successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio, non si applica la sanzione prevista dall'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004.

La norma introduce, dunque, una regola espressa e immediatamente operativa di non applicazione della sanzione pecuniaria, incidendo direttamente sul regime sanzionatorio previsto dalla normativa statale.

L'articolo 167 commi 4 e 5 prevedono che: «L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

- a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

(1) V. Corte costituzionale sentenza n. 201 del 28 ottobre 2021; Corte costituzionale sentenza n. 261 del 28 dicembre 2021; Corte costituzionale sentenza n. 138 del 6 luglio 2021; Corte costituzionale sentenza n. 246 del 29 novembre 2017.



5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione.

L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-*quater*, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma».

Dunque, in caso di accertamento di compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito. La disciplina costituisce parte integrante del sistema di tutela paesaggistica delineato dal legislatore statale e ne assicura l'effettività.

Anche in questo caso, la norma regionale introduce una specifica eccezione alla disciplina statale, sottraendo una determinata fattispecie all'applicazione della sanzione.

In tal modo, la Regione interviene direttamente sul contenuto della disciplina sanzionatoria, ponendo una regola autonoma rispetto a quella statale.

In un ambito, quale quello della tutela del paesaggio, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la previsione delle sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma accede alla disciplina sostanziale cui si riferisce. Ne consegue che anche la regolamentazione del regime sanzionatorio rientra nella competenza statale e non può essere oggetto di intervento da parte del legislatore regionale.

Come già osservato in merito alla previsione regionale concernente la delega, ai fini della legittimità della disposizione regionale, l'eventuale coincidenza tra la regola da essa introdotta e un effetto che potrebbe essere ricavato, in via interpretativa, dalla normativa statale non assume rilevanza.

Anche a voler ritenere che, in base all'interpretazione dell'articolo 167 citato, la sanzione non trovi applicazione nei casi di vincolo paesaggistico sopravvenuto, la disposizione regionale si porrebbe comunque in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto espressione di un intervento legislativo regionale in una materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In tali ambiti, infatti, alle Regioni è precluso legiferare anche mediante disposizioni meramente riproduttive o ricognitive della disciplina statale, essendo vietata qualsiasi forma di interferenza normativa.

Codesta Corte costituzionale⁽²⁾ ha chiarito che, nelle materie di competenza esclusiva statale, è precluso al legislatore regionale intervenire anche mediante disposizioni meramente riproduttive della normativa statale, non potendo comunque interferire con la disciplina dettata dal legislatore statale, neppure quando la norma regionale non determini un abbassamento del livello di tutela

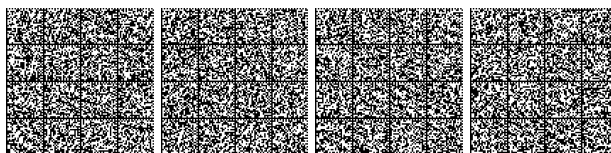
Non ignora questa difesa erariale che, sotto il profilo del contenuto della norma regionale, esso potrebbe essere interpretato in linea di continuità con la decisione n. 75 del 2022 di codesta Corte costituzionale.

La possibile prospettazione di una lettura dell'articolo 167 nel senso della non applicabilità della sanzione in presenza di vincolo paesaggistico sopravvenuto, non equivale ad un'implicita attribuzione di una potestà legislativa regionale in materia riservata alla potestà legislativa esclusiva statale; nella decisione *supra* citata, infatti, codesta Corte si è limitata a escludere la violazione di parametri costituzionali diversi da quello relativo al riparto di competenze, senza affrontare nel merito tale profilo. Ne consegue che resta fermo il principio, qui rilevante, secondo cui la disciplina del regime sanzionatorio paesaggistico appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sotto il profilo dell'articolo 9 della Costituzione, la disposizione regionale incide inoltre sull'effettività degli strumenti di tutela del paesaggio predisposti dall'ordinamento, sottraendo una determinata ipotesi all'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dal legislatore statale. La violazione dell'articolo 9 della Costituzione assume rilievo quale profilo concorrente, restando la censura radicata, in via principale, nella violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Ne consegue che la disposizione impugnata si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione all'articolo 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004, avendo il legislatore regionale introdotto una disciplina del regime sanzionatorio paesaggistico in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

(2) Corte costituzionale sentenza n. 203 del 1987; Corte costituzionale sentenza n. 232 del 8 novembre 2017; Corte costituzionale sentenza n. 93 del 18 aprile 2019; Corte costituzionale sentenza n. 180 del 23 luglio 2015.



Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, della legge in esame.

P. Q. M.

si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri;*
- 2. legge della Regione Calabria 25 febbraio 2026, n. 7.*

Roma, 27 aprile 2026

L'avvocato dello Stato: ROCCHITTA

26C00093

N. 70

Ordinanza dell'8 aprile 2026 della Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di P. V.

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).

LA CORTE DI APPELLO DI MILANO

SEZIONE IV PENALE

Così composta:

- dott. Vincenzo Tutinelli, Presidente;
- dott. Manuela Cannavale, consigliere;
- dott. Laura Anna Marchiondelli, consigliere est.;

Nel procedimento nei confronti di:

V.P., nata a ... l'...

Difesa di fiducia dall'avv. Alessandra Cervelli del foro di Pescara imputata del reato p. e p. dall'art. 640 del codice penale perché, con artifici e raggiri, inducendo in errore ..., si procurava un ingiusto profitto (pari a euro 496,00) con pari danno per la p.o. ...

In particolare, artifici e raggiri consistiti nel:

il ..., contattare telefonicamente l'esercizio «...», dal n. ..., richiedendo una fornitura pari ad euro 900,00 (nella specie, un cofano copri-bara e due ciotole per i funerali dei genitori asseritamente deceduti per Covid-19 presso l'Ospedale di Busto Arsizio);

nel ricontattare la p.o., chiedendo di poter procedere al pagamento mediante vaglia postali;

nell'indurre in errore ..., coniuge della p.o., facendogli effettuare due versamenti in suo favore dell'importo di euro 248,00 ciascuno, convincendolo che la somma di denaro sarebbe stata in accredito per l'operante e non in addebito di talché ... effettuava due ricariche della carta PostePay n. ... presso lo sportello ATM di ...



In ... (...), il ...

Con recidiva ai sensi dell'art. 99, comma 2, n. 2 c.p.

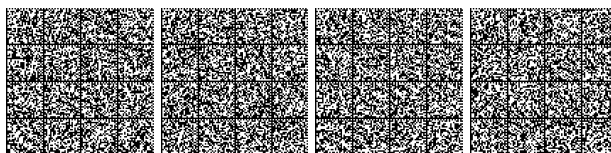
PREMESSO

Che all'udienza del 21 maggio 2025 il Tribunale di Busto Arsizio, verificata la regolare costituzione delle parti e dichiarata l'assenza dell'imputata P.V., ha pronunciato sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 529 del codice di procedura penale «per essere il reato estinto per mancanza della condizione di procedibilità», argomentando che la querela, formulata da ... in data 24 aprile 2021, fosse stata presentata da soggetto non legittimato siccome non coincidente con quello che subì la diminuzione patrimoniale, da identificarsi in ...;

che avverso la predetta sentenza ha interposto appello il pubblico ministero presso il Tribunale di Busto Arsizio, chiedendo che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114, a decorrere dal 25 agosto 2024 nella parte in cui prevede che il pubblico ministero non possa appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, comma 1 e 2, del codice di procedura penale;

che, in ordine alla rilevanza della dedotta eccezione, il pubblico ministero ha evidenziato come il proposto appello, siccome attinente al merito, fosse da ritenersi inammissibile ai sensi del novellato comma 2 dell'art. 593 del codice di procedura penale.

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il pubblico ministero ha argomentato come il precitato comma fosse in contrasto con gli articoli 3 e 111 della Costituzione perché lesivo dei principi della parità tra le parti e di ragionevolezza; in relazione a tale ultimo profilo, l'appellante ha rilevato come fosse ingiustificata la scelta del legislatore di consentire al pubblico ministero di appellare contro la sentenza di proscioglimento pronunciata in abbreviato (*ex* art. 443, comma 1, del codice di procedura penale) nonché — nei limiti di cui all'art. 554-*quater* del codice di procedura penale — avverso la sentenza di non luogo a procedere, anche emessa all'udienza predibattimentale, e di precludergli, per contro, di appellare contro la sentenza liberatoria adottata all'esito del dibattimento; ha rilevato, ancora, come fosse irragionevole la scelta del legislatore di consentire al pubblico ministero di appellare in caso di soccombenza parziale — ovvero contro le sentenze di condanna nei casi contemplati dagli articoli 593, comma 1, del codice di procedura penale o 443, comma 3, del codice di procedura penale — nonché di soccombenza totale in un giudizio alternativo o in udienza predibattimentale, e di precludergli, per contro, di appellare in caso di soccombenza totale in dibattimento, ossia di proscioglimento all'esito del giudizio ordinario; in relazione al principio della parità delle parti, il pubblico ministero ha evidenziato come detta preclusione fosse prevista, in senso deteriore rispetto alla riforma del 2006, solo per il pubblico ministero e non anche per l'imputato; tale limite, poi, era assoluto, non prevedendosi neppure la possibilità per il pubblico ministero di appellare in caso di sopravvenienza di una prova decisiva. Ha argomentato ancora il pubblico ministero come l'evidenziato squilibrio tra le parti risultasse ingiustificato e sproporzionato, siccome unilaterale, non trovando, peraltro, alcuna specifica contropartita in particolari modalità di svolgimento del processo (sul punto, richiamava la sentenza della Corte costituzionale del 6 febbraio 2007, n. 26) e non trovando applicazione nel caso di appello avverso sentenza di assoluzione pronunciata all'esito di giudizio abbreviato. Né — ha proseguito l'appellante — detta limitazione poteva dirsi giustificata in quanto non generalizzata, ossia perché applicabile solo a «reati di contenuta gravità», quali quelli individuati attraverso il rinvio all'art. 550 del codice di procedura penale, giacché tra i reati ivi richiamati, specialmente al comma 2, sono ricompresi anche reati di gravità nient'affatto contenuta. Risultava poi dubbia — secondo l'appellante — la coerenza sistematica del richiamo all'ambito di applicazione della citazione diretta a giudizio, in ragione delle riforme già precedentemente operate che avevano ridotto significativamente le differenze tra rito monocratico a citazione diretta e rito ordinario, mediante la previsione di un'udienza predibattimentale nell'ambito della quale trova applicazione la medesima regola di giudizio già prevista per l'udienza preliminare. Neppure la giurisprudenza costituzionale formatasi con riferimento all'art. 36, decreto legislativo n. 274/2000 rendeva — secondo l'appellante — meno irragionevole la disposizione censurata: la Corte costituzionale aveva infatti escluso l'illegittimità costituzione del precitato art. 36 nella parte in cui preclude la legittimazione del pubblico ministero ad appellare contro sentenze di proscioglimento pronunciate dal giudice di pace con argomenti — relativi alla minore gravità di un circoscritto gruppo di figure criminose per le quali è esclusa l'applicabilità di pene detentive ed alle caratteristiche peculiari del procedimento davanti al giudice di pace, improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità — che non potevano essere estesi al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica a citazione diretta. Detto procedimento, invero, ha rilevato l'appellante, può altresì condurre all'applicazione di pene detentive.



OSSERVA E RILEVA

§. 1. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Con il primo ed unico motivo d'appello, il pubblico ministero ha chiesto che, in riforma della sentenza impugnata, fosse dichiarata la sussistenza della condizione di procedibilità e che, per l'effetto, fossero trasmessi gli atti al Tribunale di Busto Arsizio per la celebrazione del giudizio nei confronti dell'imputata, evidenziando come le due operazioni di ricarica fossero state solo materialmente effettuate da ..., il quale aveva operato quale delegato della moglie ..., intestataria del conto postale, sicché la querela, presentata da quest'ultima, era stata proposta da soggetto legittimato.

La questione di costituzionalità è dunque rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto il suo accoglimento consentirebbe l'esame nel merito del gravame, altrimenti destinato alla declaratoria di inammissibilità, non avendo prospettato il pubblico ministero alcuna violazione di legge implicante la conversione dell'impugnazione in ricorso per cassazione, ma avendo dedotto esclusivamente profili di merito.

§. 2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

2.1. Non appaiono manifestamente infondati i dubbi di compatibilità dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), della legge 9 agosto 2024, n. 114, con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, entrambi previsti dall'art. 3 della Costituzione.

Quanto al principio di eguaglianza, si osserva che consentire all'imputato — come attualmente previsto — di proporre appello nei confronti delle sentenze di condanna senza concedere al pubblico ministero lo speculare potere di appellare contro le sentenze di proscioglimento significa porre l'imputato in una posizione di evidente favore nei confronti degli altri componenti la collettività; questi ultimi vedono fortemente limitato, in tal modo, il diritto-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, che tutela i loro interessi.

A ciò si aggiunge che la disposizione in esame accorda al pubblico ministero un trattamento palesemente deteriore non solo rispetto all'imputato, ma anche rispetto alla parte civile, la quale conserva in base all'art. 576 del codice di procedura penale il potere di appellare, ancorché ai soli effetti della responsabilità civile, le sentenze di proscioglimento.

La disposizione in scrutinio si prospetta altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza.

Alla luce delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti — se pure il potere impugnazione del pubblico ministero non costituisce estrinsecazione necessaria dell'obbligo di esercizio dell'azione penale — una asimmetria tra accusa e difesa, su tale versante, sarebbe compatibile con il principio di parità delle parti solo ove contenuta nei limiti della ragionevolezza, in rapporto ad esigenze di tutela di interessi di rilievo costituzionale. Al riguardo, la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime le disposizioni che non consentono al pubblico ministero di proporre appello, sia in via principale che in via incidentale, avverso le sentenze di condanna pronunciate a seguito di giudizio abbreviato (articoli n. 443, comma 3, e n. 595 del codice di procedura penale), valorizzando, a tal fine, le peculiari caratteristiche di detto rito alternativo, ma ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 593 del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che aveva escluso che il pubblico ministero potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2 del medesimo codice, in caso di decisività della nuova prova, rilevando come la disposizione allora censurata avesse, tra l'altro, determinato una intrinseca incoerenza del sistema, atteso che, per effetto di detta norma, mentre il pubblico ministero totalmente soccombente in primo grado sarebbe rimasto privo del potere di proporre appello, detto potere sarebbe stato invece conservato dall'organo dell'accusa nel caso di soccombenza solo parziale, sia in senso «qualitativo» (sentenza di condanna con mutamento del titolo del reato o con esclusione di circostanze aggravanti), sia anche in senso meramente «quantitativo» (sentenza di condanna a pena ritenuta non congrua).

Ebbene, la novella oggi in scrutinio ripristina quell'incongruenza che la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittima con la sentenza 24 gennaio 2007, n. 26, giacché nel vigore dell'attuale disciplina al pubblico ministero è interdetto l'appello avverso le sentenze di proscioglimento, in relazione alle quali è totalmente soccombente, e non avverso quelle che escludano talune circostanze aggravanti ovvero irroghino una pena inferiore a quella richiesta, implicanti una soccombenza soltanto parziale.

La violazione del principio di uguaglianza si profila altresì in considerazione del fatto che non appare giustificato il differente regime di impugnazione avverso le sentenze di proscioglimento da un reato a citazione diretta a giudizio emesse all'esito dell'udienza predibattimentale ai sensi dell'art. 554-ter del codice di procedura penale, e quelle di proscioglimento dalla medesima categoria di reati, emesse nel corso o all'esito del dibattimento: invero, se per le prime l'appello del pubblico ministero è ancora consentito dall'art. 554-quater del codice di procedura penale, che non è stato modificato dalla legge 9 agosto 2024, n. 114, per le seconde lo stesso è precluso dal novellato art. 593 comma 2 del codice di procedura penale.



Non giustifica tale differente disciplina — a giudizio di questa Corte rimettente — la diversità degli atti utilizzabili dal giudice nel corso dell'udienza predibattimentale, comprensivi anche di quelli contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, rispetto a quelli a disposizione del giudice del dibattimento, atteso che la pronuncia della sentenza dibattimentale di non doversi procedere può essere da quest'ultimo assunta — come avvenuto nel presente giudizio — anche esaurita la fase degli atti introduttivi al dibattimento, ma prima e senza che l'istruttoria sia stata espletata.

2.2. La questione di legittimità costituzionale non appare manifestamente infondata neppure con riferimento al contrasto con l'art. 24 della Costituzione, non consentendo alla collettività, i cui interessi sono rappresentati e difesi dal pubblico ministero, di tutelare adeguatamente i suoi diritti, anche quando il proscioglimento risulti determinato da un errore nella ricostruzione del fatto o nell'interpretazione di norme giuridiche.

2.3. Non è manifestamente infondato neppure l'ipotizzato contrasto tra la novella in esame e l'art. 111 della Costituzione, nella parte in cui impone che ogni processo si svolga «nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo e imparziale», posto che la disposizione denunciata non permetterebbe all'accusa di far valere le sue ragioni con modalità e poteri simmetrici a quelli di cui dispone la difesa.

Non ignora questa Corte il consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato, potendo una disparità di trattamento «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

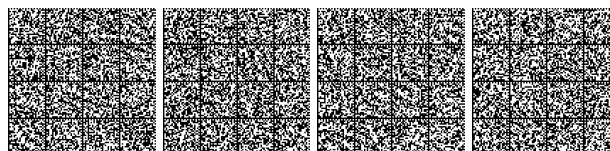
Senonché, la stessa Corte costituzionale, pur avendo chiarito che le fisiologiche differenze che connotano le posizioni, da un lato, del pubblico ministero (organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi), e, dall'altro, dell'imputato (soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali), impediscono di ritenere che il principio di parità debba indefettibilmente tradursi in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà, ha anche stabilito che alterazioni di tale simmetria — tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata — sono invece compatibili con il principio di parità, ma alla duplice condizione che trovino «un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti, e che risultino comunque contenute entro i limiti della ragionevolezza» (Corte costituzionale sentenza 24 gennaio 2007, n. 26).

In particolare, nello scrutinare le questioni di legittimità sollevate con riferimento alla disciplina delle impugnazioni, la Corte costituzionale ha ritenuto compatibile con il principio di parità delle parti la norma che escludeva l'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, reputandola razionalmente giustificabile alla luce dell'obiettivo di una rapida definizione del processo, siccome fondato sul materiale probatorio raccolto dalla parte che subisce la limitazione all'impugnazione (ordinanze Corte costituzionale n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

Ben diversa è la situazione oggetto dello scrutinio di costituzionalità che si sollecita con la presente ordinanza di rimessione, atteso che la limitazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero, sancita in rapporto al giudizio ordinario, si presenta come del tutto unilaterale, priva cioè di qualsivoglia contropartita in particolari modalità di svolgimento del processo: invero, a differenza dell'ipotesi già esaminata in relazione al rito abbreviato, caratterizzata dall'accettazione dell'imputato di essere giudicato in base alle risultanze degli atti di indagini svolte dal pubblico ministero, così comprimendo i tempi processuali, la limitazione oggi in esame è sancita in rapporto al giudizio ordinario, nel quale l'accertamento è compiuto nel contraddittorio tra le parti.

Né i profili di costituzionalità possono ritenersi manifestamente infondati in ragione del fatto che la limitazione all'impugnazione è stata prevista soltanto in relazione ai reati a citazione diretta a giudizio e non è, dunque, generalizzata.

Invero, neppure tale previsione si profila ragionevole, in considerazione dell'ampliamento operato dall'art. 32, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. «Riforma Cartabia») dell'elenco dei reati indicati dal secondo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale, che ha determinato la procedibilità a citazione diretta di delitti di spiccata gravità, puniti con la reclusione superiore a quattro anni, tra i quali — soltanto a titolo di esempio — la falsa testimonianza, l'intralcio alla giustizia, l'evasione aggravata, le lesioni personali stradali gravi o gravissime, la truffa aggravata e le frodi assicurative; tali reati si aggiungono ad altri, parimenti gravi, per i quali anche prima del citato decreto legislativo n. 150/2022 era prevista la citazione diretta a giudizio: tra questi, ad esempio, si rammenta il delitto previsto dall'art. 624-*bis* c.p., ritenuto per costante orientamento della giurisprudenza di legittimità ricompreso nella previsione dell'art. 550, comma 2, lettera *f*) del codice di procedura penale: tale reato è ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) codice procedura penale, ed implica limitazioni all'accesso immediato alle misure alternative, richiedendo una valutazione individualizzata da parte del



magistrato di sorveglianza per la concessione dei benefici. Ebbene, considerata la gravità di tali reati, non pare che l'inappellabilità da parte del pubblico ministero sia correlata alla minore rilevanza del bene giuridico tutelato dalla fattispecie penale alla quale si riferisce.

A ciò si aggiunga che, contemporaneamente, il legislatore delegato, allo scopo di evitare la celebrazione di dibattimenti inutili e di consentire una più efficiente organizzazione della fase dibattimentale, ha istituzionalizzato, con l'introduzione dell'art. 554-*bis* del codice di procedura penale, un'udienza di prima comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta per vagliare sulla corretta applicazione, da parte del pubblico ministero, del criterio sotteso alla decisione di esercitare direttamente l'azione penale nei confronti dell'imputato, tenuta da un giudice predibattimentale — magistrato-persona fisica del settore penale diverso da quello cui è assegnato tabellarmente il giudizio dibattimentale — chiamato ad operare una preliminare valutazione del compendio accusatorio in funzione di filtro contro le imputazioni «azzardate», con conseguente proscioglimento dell'imputato in caso di ritenuta assenza *ab origine* di elementi probatori a sostegno di una ragionevole previsione di condanna.

Tale previsione tende a costituire, al netto delle scelte di riti speciali, una progressione processuale omogenea per i reati a citazione diretta a giudizio (esercizio dell'azione penale — udienza di comparizione predibattimentale — dibattimento) e per i reati per i quali permane l'obbligo di celebrazione dell'udienza preliminare (esercizio dell'azione penale — udienza preliminare — dibattimento), che tuttavia trova — a giudizio di quest'ufficio — un'irragionevole differenziazione nella fase delle impugnazioni: se, invero, la sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale e la sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza predibattimentale ai sensi dell'art. 554-*bis* del codice di procedura penale sono ancora appellabili dal pubblico ministero rispettivamente in ragione di quanto previsto dall'art. 428 e dall'art. 554-*quater* del codice di procedura penale, la sentenza dibattimentale di non doversi procedere può essere appellata dal pubblico ministero soltanto se si proceda per un reato per cui è stata celebrata l'udienza preliminare e non già per quello in cui sia stata celebrata l'udienza predibattimentale *ex art.* 554-*bis* del codice di procedura penale, nonostante il parametro di giudizio sia in entrambi i casi il medesimo.

Né i profili di incostituzionalità possono reputarsi manifestamente infondati in ragione di una presunta maggiore semplicità di accertamento processuale dei reati procedibili *ex art.* 550 del codice di procedura penale; invero, non pare che i reati in esame si caratterizzino per alcuna maggiore evidenza probatoria: basti pensare a talune fattispecie penal-tributarie, a quelle in materia anti infortunistica o, ancora, a quelle di natura ambientale che tutelano interessi diffusi e diritti anche di rango costituzionale.

Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione in esame merita di essere vagliata anche alla luce di quanto sancito dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 36 decreto legislativo n. 274/2000. Infatti, la Corte costituzionale, pur escludendo l'illegittimità di tale previsione nella parte in cui nega la legittimazione del pubblico ministero ad appellare le sentenze di proscioglimento pronunciate dal giudice di pace, ha motivato la propria decisione in ragione della limitazione della previsione a «un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale: figure espressive, in buona parte, di conflitti a carattere interpersonale e per le quali è comunque esclusa l'applicabilità di pene detentive» (*cf.* Corte costituzionale, 25 luglio 2008, n. 298). Tale argomento non pare estensibile ai reati a citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica, i quali — lungi dal costituire reati bagatellari, espressivi per lo più di una microconflittualità interindividuale — non sono affatto equiparabili ai reati devoluti alla competenza di un giudice non togato, che nemmeno può irrogare pene detentive.

Infine, i profili di illegittimità costituzionale non appaiono manifestamente infondati con riferimento al rischio che la restrizione all'impugnazione del pubblico ministero finisca per alterare quella «proporzionalità» che la Corte costituzionale reputa doverosa affinché non si produca una asimmetria patologica tra le parti processuali: invero, nel giudizio dibattimentale — caratterizzato per il pieno contraddittorio nella formazione della prova — non si rinvengono asimmetrie tra le parti tali da giustificare, anche quanto al suo epilogo, una limitazione del potere di iniziativa del pubblico ministero rispetto a quello dell'imputato.

2.4. Da ultimo, non manifestamente infondata si prospetta la lesione dell'art. 112 della Costituzione, giacché la negazione di un secondo grado di giudizio di merito su iniziativa del pubblico ministero eluderebbe i vincoli posti dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, considerata nella sua interezza.

In conclusione, non pare manifestamente infondato ritenere che la soluzione normativa oggi in esame non sia sorretta da una ragionevole giustificazione nei termini di adeguatezza e proporzionalità indicati dalla giurisprudenza costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli articoli n. 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 593, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 per violazione degli articoli 3, 24, 111 e 112 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Milano, 8 aprile 2026

Il Presidente: TUTINELLI

I consiglieri: CANNAVALE, MARCHIONDELLI

26C00085

n. 71

Ordinanza dell'8 aprile 2026 della Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di R. C. e W. Z.

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE IV PENALE

Composta da.

dott. Vincenzo Tutinelli Presidente

dott. Manuela Cannavale Consigliere

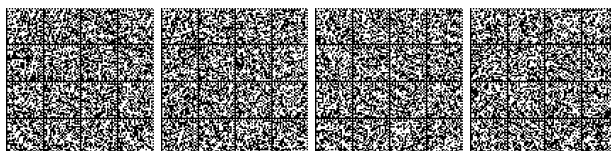
dott. Emanuela Corbetta Consigliere

Nel procedimento nei confronti di:

C. R. nato nella ... il...

Z. W. nata nello ... (...)

difesi entrambi di fiducia dall'avv. Thomas Gianella del foro di Modena



IMPUTATI

C.

A) del reato previsto e punito dagli artt. 61 n. 7, 640 c.p., perché, con artifici e raggiri, inducendo in errore ... in ordine all'effettivo importo di una vincita conseguita con un tagliando «gratta e vinci», procurava a sé o ad altri un ingiusto profitto consistente nel possesso del tagliando, corrispondente a una vincita pari a euro 80,100,00 (al netto, delle imposte).

Artifici e raggiri, consistiti nelle seguenti condotte:

dapprima, in qualità di preposto presso il bar tabacchi denominato «...» vendeva a ... un tagliando «gratta e vinci» della lotteria ... parte del pacco n. ... al costo di euro 10,00;

successivamente riceveva il medesimo tagliando in visione da ... ; il quale gli comunicava di avere consegnato una vincita superiore ai 10.000,00 euro;

chiedeva alla p.o. di fornirgli carta d'identità, codice fiscale e codice IBAN per la riscossione della vincita;

mostrava a ... banconote per un importo complessivo di euro 10.000,00 - affermando che tale fosse, in realtà, l'importo vinto -, consegnandogli il minore importo di euro 7.800,00 e dichiarando di dover trattenere l'importo di euro 2.200,00 a titolo di imposte da versare allo Stato;

respingeva le rimostranze di... in ordine all'importo della vincita, rappresentando, anche la possibilità di «passare dei guai» in caso di intervento delle Forze dell'Ordine.

Con l'aggravante di aver cagionato alla p.o. un danno di ingente entità.

In ... , in data ...

Z.W.

B) del reato previsto e punito dall'art. 648 c.p., perché, al fine di trarne profitto, riceveva da C. R. un tagliando «gratta e vinci» della lotteria ... parte del pacco n. ... corrispondente ad una vincita di euro 100.000,00 - provento del delitto di truffa aggravata in danno di ... e lo presentava all'incasso mediante bonifico sul c/c IBAN ...

dell'Istituto bancario ... a sé intestato.

In ... in data anteriore e prossima al ... premesso che all'udienza del 24 gennaio 2025 il G.O.P presso il Tribunale di Milano, all'esito del dibattimento, ha assolto gli imputati dal reato loro rispettivamente ascritto perché il fatto non sussiste, ritenendo non provato il reato *ex art. 640 codice penale sub A)*, con conseguente insussistenza di quello *sub B)*;

che avverso la sentenza hanno interposto appello la parte civile e il pubblico ministero presso il Tribunale di Milano;

che, con memoria depositata il 23 giugno 2025 il difensore aveva chiesto, tra l'altro, una declaratoria dell'inammissibilità dell'appello del pubblico ministero *ex articoli 593, 593-bis c.p.p.*;

OSSERVA E RILEVA

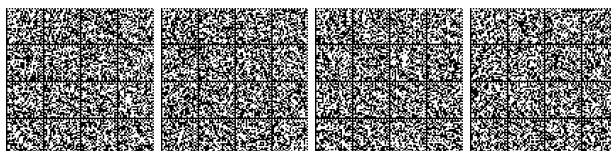
§.1. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

La questione di costituzionalità è rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto il suo accoglimento consentirebbe la rivalutazione, anche sotto il profilo penalistico, del quadro probatorio emerso nel corso del processo di primo grado, altrimenti destinato esclusivamente al vaglio della sussistenza della lesione di diritti di natura civile conseguenti alle condotte degli imputati.

§. 2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

2.1. Non appaiono manifestamente infondati i dubbi di compatibilità dell'art. 593, comma 2, codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p)*, della legge 9 agosto 2024, n. 114, con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, entrambi previsti dall'art. 3 della Costituzione.

Quanto al principio di eguaglianza, si osserva che consentire all'imputato di proporre appello nei confronti delle sentenze di condanna senza concedere al pubblico ministero lo speculare potere di appellare contro le sentenze di proscioglimento significherebbe porre il primo in una posizione di evidente favore nei confronti degli altri componenti la collettività; questi ultimi vedrebbero fortemente limitato, in tal modo, il diritto-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, che tutela i loro interessi.



A ciò si aggiunga che la disposizione in esame accorda al pubblico ministero un trattamento palesemente deteriore rispetto alle altre parti processuali, tenuto conto che all'imputato è concesso il potere di appellare anche le sentenze di proscioglimento - nei limiti di cui all'art. 593 comma 2 c.p.p. - e che la parte civile conserva il medesimo potere, ancorché ai soli effetti civili, in base all'art. 576 codice di procedura penale.

La disposizione in scrutinio si prospetta altresì in contrasto con principio di ragionevolezza.

Alla luce delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - se pure il potere impugnazione del pubblico ministero non costituisce estrinsecazione necessaria dell'obbligo di esercizio dell'azione penale - un'asimmetria tra accusa e difesa, su tale versante, sarebbe compatibile con il principio di parità delle parti solo ove contenuta nei limiti della ragionevolezza, in rapporto ad esigenze di tutela di interessi di rilievo costituzionale. Al riguardo, codesta Corte ha ritenuto costituzionalmente legittime le disposizioni che non consentono al pubblico ministero di proporre appello, sia in via principale che in via incidentale, avverso le sentenze di condanna pronunciate a seguito di giudizio abbreviato (artt. 443, comma 3, e 595 codice di procedura penale), valorizzando, a tal fine, le peculiari caratteristiche di detto rito alternativo, ma ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 593 codice di procedura penale, come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che aveva escluso che il pubblico ministero potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2 del medesimo codice, in caso di decisività della nuova prova, rilevando come la disposizione allora censurata avesse, tra l'altro, determinato una intrinseca incoerenza del sistema, atteso che, per effetto di detta norma, mentre il pubblico ministero totalmente soccombente in primo grado sarebbe rimasto privo del potere di proporre appello, detto potere sarebbe stato invece conservato dall'organo dell'accusa nel caso di soccombenza solo parziale, sia in senso «qualitativo» (sentenza di condanna con mutamento del titolo del reato o con esclusione di circostanze aggravanti), sia anche in senso meramente «quantitativo» (sentenza di condanna a pena ritenuta non congrua).

Ebbene, la novella oggi in scrutinio ripristina quell'incongruenza che codesta Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima con la sentenza 24 gennaio 2007, n. 26, giacché nel vigore dell'attuale disciplina al pubblico ministero è interdetto l'appello avverso le sentenze di proscioglimento, in relazione alle quali è totalmente soccombente, e non avverso quelle che escludano talune circostanze aggravanti ovvero irroghino una pena inferiore a quella richiesta, implicanti una soccombenza soltanto parziale.

La violazione del principio di uguaglianza si profila altresì in considerazione del fatto che non appare giustificato il differente regime di impugnazione avverso le sentenze di proscioglimento da un reato a citazione diretta a giudizio emesse all'esito dell'udienza predibattimentale ai sensi dell'art. 554-ter codice di procedura penale, e quelle di proscioglimento dalla medesima categoria di reati, emesse nel corso o all'esito del dibattimento: invero, se per le prime l'appello del pubblico ministero è ancora consentito dall'art. 554-*quater* codice di procedura penale, che non è stato modificato dalla legge 9 agosto 2024, n. 114, per le seconde lo stesso è precluso dal novellato art. 593 comma 2 codice di procedura penale.

2.2. La questione di legittimità costituzionale non appare manifestamente infondata neppure con riferimento al contrasto con l'art. 24 della Costituzione, non consentendo alla collettività, i cui interessi sono rappresentati e difesi dal pubblico ministero, di tutelare adeguatamente i propri diritti, anche quando il proscioglimento risulti determinato da un errore nella ricostruzione del fatto o nell'interpretazione di norme giuridiche.

2.3. Non è manifestamente infondato neppure l'ipotizzato contrasto tra la novella in esame e l'art. 111 della Costituzione, nella parte in cui impone che ogni processo si svolga «nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo e imparziale», posto che la disposizione denunciata non permetterebbe all'accusa di far valere le sue ragioni con modalità e poteri simmetrici a quelli di cui dispone la difesa.

Non ignora questa Corte il consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato, potendo una disparità di trattamento «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (ordinanze n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

Senonché, la stessa Corte costituzionale, pur avendo chiarito che le fisiologiche differenze che connotano le posizioni, da un lato, del pubblico ministero (organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi), e, dall'altro, dell'imputato (soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali), impediscono di ritenere che il principio di parità debba indefettibilmente tradursi in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà, ha anche stabilito che alterazioni di tale simmetria tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata - sono invece compatibili con il principio di parità, ma alla duplice condizione che trovino «un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti, e che risultino comunque contenute entro i limiti della ragionevolezza» (Corte cost. sentenza 24 gennaio 2007, n. 26).

In particolare, nello scrutinare le questioni di legittimità sollevate con riferimento alla disciplina delle impugnazioni, la Corte costituzionale ha ritenuto compatibile con il principio di parità delle parti la norma che escludeva l'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di condanna emesse a seguito di giudizio abbreviato, reputandola



razionalmente giustificabile alla luce dell'obiettivo di una rapida definizione del processo, siccome fondato sul materiale probatorio raccolto dalla parte che subisce la limitazione all'impugnazione (ordinanze Corte costituzionale n. 46 del 2004, n. 165 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

Ben diversa è la situazione oggetto dello scrutinio di costituzionalità che si sollecita con la presente ordinanza di rimessione, atteso che la limitazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero, sancita in rapporto al giudizio ordinario, si presenta come del tutto unilaterale, priva cioè di qualsivoglia contropartita in particolari modalità di svolgimento del processo: invero, a differenza dell'ipotesi già esaminata in relazione al rito abbreviato, caratterizzata dall'accettazione dell'imputato di essere giudicato in base alle risultanze degli atti di indagini svolte dal pubblico ministero, così comprimendo i tempi processuali, la limitazione oggi in esame è sancita in rapporto al giudizio ordinario, nel quale l'accertamento è compiuto nel contraddittorio tra le parti.

Né i profili di costituzionalità possono ritenersi manifestamente infondati in ragione del fatto che la limitazione all'impugnazione è stata prevista soltanto in relazione ai reati a citazione diretta a giudizio e non è, dunque, generalizzata.

Neppure tale previsione si profila ragionevole, in considerazione dell'ampliamento operato dall'art. 32, comma 1, lettera a) del decreto legislativo IO ottobre 2022 n. 150 (c.d. «Riforma Cartabia») dell'elenco dei reati indicati dal secondo comma dell'art. 550 codice di procedura penale, che ha determinato la procedibilità a citazione diretta di delitti di spiccata gravità, puniti con la reclusione sino a sei anni, tra i quali - soltanto a titolo di esempio - la falsa testimonianza, l'intralcio alla giustizia, l'evasione aggravata, le lesioni personali stradali gravi o gravissime, la truffa aggravata e le frodi assicurative, il furto in abitazione: considerata la gravità di tali reati, non pare che l'inappellabilità da parte del pubblico ministero sia correlata alla minore rilevanza del bene giuridico tutelato dalla fattispecie penale alla quale si riferisce.

A ciò si aggiunga che, contemporaneamente, il legislatore delegato, allo scopo di evitare la celebrazione di dibattimenti inutili e di consentire una più efficiente organizzazione della fase dibattimentale, ha istituzionalizzato, con l'introduzione dell'art. 554-*bis* codice di procedura penale, un'udienza di prima comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta per fare un vaglio sulla corretta applicazione, da parte del pubblico ministero, del criterio sotteso alla decisione di esercitare direttamente l'azione penale nei confronti dell'imputato, tenuta da un giudice predibattimentale - magistrato-persona fisica del settore penale diverso da quello cui è assegnato tabellarmente il giudizio dibattimentale - chiamato ad operare una preliminare valutazione del compendio accusatorio in funzione di filtro contro le imputazioni «azzardate», con conseguente proscioglimento dell'imputato in caso di ritenuta assenza *ab origine* di elementi probatori a sostegno di una ragionevole previsione di condanna.

Tale previsione tende a costituire, al netto delle scelte di riti speciali, una progressione processuale omogenea per i reati a citazione diretta a giudizio (esercizio dell'azione penale - udienza di comparizione predibattimentale - dibattimento) e per i reati per i quali permane l'obbligo di celebrazione dell'udienza preliminare (esercizio dell'azione penale - udienza preliminare - dibattimento), che tuttavia trova - a giudizio di quest'Ufficio - un'irragionevole differenziazione nella fase delle impugnazioni: se, invero, la sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 425 codice di procedura penale e la sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza predibattimentale ai sensi dell'art. 554-*bis* codice di procedura penale sono ancora appellabili dal pubblico ministero rispettivamente in ragione di quanto previsto dall'art. 428 e dall'art. 554-*quater* codice di procedura penale, la sentenza dibattimentale di non doversi procedere può essere appellata dal pubblico ministero soltanto se si proceda per un reato per cui è stata celebrata l'udienza preliminare e non già per quello in cui sia stata celebrata l'udienza predibattimentale *ex art. 554-bis* codice di procedura penale, nonostante il parametro di giudizio sia in entrambi i casi il medesimo.

Né i profili di incostituzionalità possono reputarsi manifestamente infondati in ragione di una presunta maggiore semplicità di accertamento processuale dei reati procedibili *ex art. 550* codice di procedura penale; invero, non pare che i reati in esame si caratterizzino per alcuna maggiore evidenza probatoria: basti pensare a talune fattispecie penali - tributarie, a quelle in materia di infortuni sul lavoro o, ancora, a quelle di natura ambientale che tutelano interessi diffusi e diritti anche di rango costituzionale.

Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione in esame merita di essere vagliata anche alla luce di quanto sancito dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 36 decreto legislativo n. 274/2000. La Corte costituzionale, pur escludendo l'illegittimità di tale previsione nella parte in cui nega la legittimazione del pubblico ministero ad appellare le sentenze di proscioglimento pronunciate dal giudice di pace, ha motivato la propria decisione in ragione della limitazione della previsione a «un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale: figure espressive, in buona parte, di conflitti a carattere interpersonale e per le quali è comunque esclusa l'applicabilità di pene detentive» (*Cf.*: Corte costituzionale, 25 luglio 2008, n. 298). Tale argomento non pare estensibile ai reati a citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica, i quali - lungi dal costituire reati bagatellari, espressivi per lo più di una microconflittualità interindividuale - non sono affatto equiparabili ai reati devoluti alla competenza di un giudice non togato, che nemmeno può irrogare pene detentive.

Infine, i profili di illegittimità costituzionale non appaiono manifestamente infondati con riferimento al rischio che la restrizione all'impugnazione del pubblico ministero finisca per alterare quella «proporzionalità» che la Corte costituzionale reputa doverosa affinché non si produca una asimmetria patologica tra le parti processuali: nel giudizio



dibattimentale - caratterizzato per il pieno contraddittorio nella formazione della prova - non si rinvergono asimmetrie tra le parti tali da giustificare, anche quanto al suo epilogo, una limitazione del potere di iniziativa del pubblico ministero rispetto a quello dell'imputato.

In conclusione, non pare manifestamente infondato ritenere che la soluzione normativa oggi in esame non sia sorretta da una ragionevole giustificazione nei termini di adeguatezza e proporzionalità indicati dalla giurisprudenza costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., l.l. cost. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 593, comma 2, codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 per violazione degli articoli 3, 24, 111 e 112 Cost.;

Sospende il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Milano, 8 aprile 2026

Il Presidente: TUTINELLI

I Consiglieri: CANNAVALE-CORBETTA

26C00086

N. 72

Ordinanza del 15 aprile 2026 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno sul ricorso proposto da Antonio Santaniello contro Comune di Baronissi

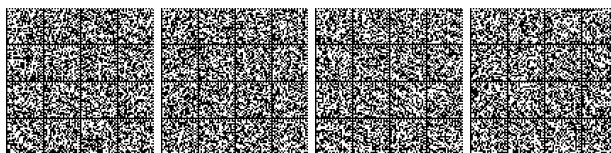
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Campania – Previsione che le istanze finalizzate ad ottenere i titoli abilitativi, segnalazione certificata di inizio attività o permesso di costruire, richiesti dalla vigente normativa nazionale e regionale per la realizzazione degli interventi di cui agli artt. 4, 5, 6-bis e 7 della legge regionale n. 19 del 2009, devono essere presentate entro il termine perentorio del 30 settembre 2022.

- Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

SEZIONE STACCATA DI SALERNO (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2071 del 2025, proposto da Antonio Santaniello, rappresentato e difeso dall'avv. Italo Rocco, con il quale elegge domicilio digitale al seguente indirizzo di posta elettronica certificata avvitalorocco@pec.ordineforense.salerno.it contro il Comune di Baronissi, in persona del



sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Guido Lenza, Ferdinando Belmonte e Gian Luca Lemmo, con domicilio digitale eletto al seguente indirizzo di posta elettronica certificata avvguidolenza@pec.ordineforense.salerno.it per l'annullamento:

a - del provvedimento n. 28805 del 14 ottobre 2025 con il quale il responsabile del Settore urbanistica - edilizia - LL.PP. del Comune di Baronissi ha respinto l'istanza di permesso di costruire in variante al p.d.c. n. 2/2022 per lavori di ristrutturazione con demo-ricostruzione del fabbricato alla via Trinità n. 20 ai sensi dell'art. 5 della legge regionale della Campania n. 19/2009;

b - del provvedimento n. 26194 del 23 settembre 2025 a firma del responsabile del settore Urbanistica - Edilizia - LL.PP. del Comune di Baronissi, di comunicazione motivi ostativi ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990;

c - ove occorra del verbale n. 37750 del 6 dicembre 2022 e della nota n. 1843 del 19 gennaio 2023 a firma del responsabile del procedimento;

d - ove occorra, ancora, della nota prot. n. 3159 del 1° febbraio 2023 a firma del responsabile del settore;

e - di tutti gli atti istruttori, non conosciuti, collegati, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Baronissi;

Vista l'ordinanza cautelare n. 38/2026 con la quale la Sezione ha respinto l'istanza cautelare di parte ricorrente;

Relatrice la dott.ssa Laura Zoppo nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2026 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Antonio Santaniello impugna i provvedimenti indicati in epigrafe, con i quali il Comune di Baronissi ha negato il rilascio di un permesso di costruire finalizzato alla realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione del fabbricato di proprietà alla via Trinità n. 20.

2. In punto di fatto il ricorrente espone di aver presentato in data 29 luglio 2022 al Comune di Baronissi istanza (prot. n. 23944) per il rilascio di un permesso di costruire finalizzato alla realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione del fabbricato di proprietà alla via Trinità n. 20 con ampliamento volumetrico ai sensi dell'art. 5 della della legge regionale della Campania n. 19/2009 (c.d. «Piano Casa»), nel limite del 35% della volumetria esistente. Deduce che il responsabile del settore urbanistica, con nota prot. n. 3159 del 1° febbraio 2023, ha espresso «parere favorevole», invitando l'istante a produrre ulteriore documentazione per il rilascio del titolo edilizio, tra cui «la conformazione degli elaborati progettuali e/o atto di assenso relativamente alla deroga delle distanze dai confini e dai fabbricati limitrofi». Rappresenta di aver riscontrato tale comunicazione con nota (prot. n. 9228) del 4 aprile 2024 chiarendo l'assoluta infondatezza e illegittimità di tale richiesta in quanto, ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, gli interventi di demolizione e ricostruzione, anche con ampliamento volumetrico, sono consentiti nel solo rispetto delle «distanze legittimamente preesistenti», senza necessità di alcun atto di assenso da parte dei confinanti.

Esponde che, tuttavia, l'Ufficio tecnico comunale, col gravato provvedimento (prot. n. 28805) del 14 ottobre 2025, ha respinto definitivamente l'istanza deducendo:

presunta violazione delle norme sulle distanze previste dalla strumentazione urbanistica locale (articoli 13 e 73 NTA del PUC), in quanto l'intervento, qualificabile a dire del comune come «nuova costruzione» per via dell'ampliamento fuori sagoma e dell'aumento di altezza, dovrebbe rispettare le distanze ordinarie e non quelle preesistenti;

pretesa violazione dell'art. 8 del decreto ministeriale n. 1444/1968, in quanto l'altezza del nuovo fabbricato (16,10 m) supererebbe quella dell'edificio preesistente (11,20 m).

3. Il ricorrente articola tre motivi di ricorso.

3.1 Con il primo motivo (rubricato: «Violazione di legge (art. 2-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; art. 5 della legge regionale della Campania n. 19/2009; art. 7 e 8 del decreto ministeriale n. 1444/1968) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - carenza di istruttoria - arbitrarietà - sviamento - perplessità - difetto di motivazione)») deduce l'illegittimità del diniego in quanto fondato su un'interpretazione della normativa in materia di distanze palesemente erronea e superata dall'evoluzione legislativa. In particolare, afferma che, ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (introdotto dal decreto-legge n. 76/2020), interventi straordinari di demo-ricostruzione anche con ampliamento volumetrico, indipendentemente dalla qualificazione giuridica (ristrutturazione edilizia o nuova costruzione), siano consentiti anche fuori sagoma, con l'unico limite del rispetto delle distanze preesistenti. Richiama a sostegno la circolare interministeriale del 2 dicembre 2020, la quale ha precisato che il citato art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, è inteso a disciplinare proprio i casi di edifici che non rispettano le



norme sulle distanze vigenti e che gli «incentivi volumetrici», quali quelli previsti dalle normative regionali sul «Piano Casa», possono essere realizzati «anche fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, purché sia sempre rispettata la distanza preesistente». Sostiene quindi che la pretesa del comune di imporre il rispetto delle distanze previste dal PUC per le nuove costruzioni, o in alternativa di ottenere un «atto di assenso» dei confinanti, sia *contra legem*, poiché la deroga alle distanze correnti non è una concessione del vicino, ma un diritto potestativo attribuito al proprietario da una norma di rango primario dello Stato.

3.2 Con il secondo motivo (rubricato: «Violazione di legge (art. 2-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; art. 5 della legge regionale della Campania n. 19/2009; art. 7 e 8 del decreto ministeriale n. 1444/1968) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - carenza di istruttoria - arbitarietà - sviamento - perplessità - difetto di motivazione)») il ricorrente contesta la pretesa violazione della disciplina delle altezze rilevando innanzitutto che i parametri del decreto ministeriale n. 1444/1968, per le altezze, sono nella specie rispettati in quanto il progetto prevede una altezza massima di 16,10 m, uniformandosi a quella di alcuni edifici circostanti, come previsto dallo stesso decreto ministeriale n. 1444/1968 all'art. 8. In secondo luogo, sostiene che il suddetto regime delle altezze del decreto ministeriale n. 1444/1968, in ogni caso, non trova applicazione nella vicenda controversa, sia perché l'intervento di demolicostruzione con ampliamento, per espressa previsione di legge, rientra nella categoria della ristrutturazione edilizia e non in quella della nuova costruzione, come erroneamente sostenuto dal comune, sia perché il già richiamato art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ha consentito espressamente che gli incentivi volumetrici, indipendentemente dalla natura dell'intervento (nuova costruzione o ristrutturazione edilizia) siano realizzati «anche con... il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito». Su tali basi, contesta l'affermazione del comune secondo cui tale norma «non disciplinando per contro il limite massimo di altezza da rispettare» lascerebbe applicabile il decreto ministeriale n. 1444/1968, ritenendo, per contro, che la disposizione in esame abbia introdotto una deroga specifica e puntuale alla normativa generale, inclusa quella contenuta nel decreto ministeriale n. 1444/1968.

3.3 Con il terzo motivo (rubricato: «Violazione di legge (Art. 2-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; art. 5 della legge regionale della Campania n. 19/2009; art. 7 e 8 decreto ministeriale n. 1444/1968) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - carenza di istruttoria - arbitarietà - sviamento - perplessità - difetto di motivazione)») il ricorrente deduce che il Comune di Baronissi nel gravato diniego abbia confusamente agitato dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme di proroga del c.d. «Piano Casa regionale», il che sarebbe espressione di un'azione amministrativa perplessa, contraddittoria e viziata, nonché sintomo di un grave sviamento, non potendo l'amministrazione disapplicare una legge vigente e produttiva di effetti sulla base di un proprio autonomo e soggettivo dubbio di costituzionalità.

4. Si costituisce in giudizio il Comune di Baronissi eccependo innanzitutto l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della della legge regionale della Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (da ultimo modificato dall'art. 28, comma 6, della legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31), per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e gli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di Governo del territorio stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, e del principio di leale collaborazione. Chiede, quindi, di dichiarare il ricorso inammissibile o, comunque, infondato.

5. Con ulteriori memorie le parti insistono nelle rispettive difese.

6. Con ordinanza n. 38/2026 la Sezione respinge la domanda cautelare presentata con il ricorso così motivando:

«Considerato che, ad un sommario esame proprio della presente fase di giudizio, non appaiono sussistere i requisiti necessari per l'accoglimento della domanda cautelare avanzata da parte ricorrente;

Rilevato che, in particolare, il ricorso in esame non risulta anzitutto assistito dal presupposto del *periculum in mora*, attesa la natura del provvedimento impugnato;

Assorbita nel ravvisato difetto del primo requisito ogni ulteriore valutazione afferente alla sussistenza dell'ulteriore presupposto del *fumus boni iuris*».

7. In vista dell'udienza di trattazione del merito del ricorso fissata per l'8 aprile 2026 le parti depositano memorie finali e memorie di replica. La parte ricorrente insiste nelle censure articolate nell'atto introduttivo del giudizio e contesta le opposte censure di incostituzionalità. Resiste il comune ribadendo la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

8. La causa è trattenuta in decisione all'udienza pubblica dell'8 aprile 2026.



9. Il Collegio ritiene che la decisione della causa non possa prescindere dalla previa decisione della Corte costituzionale in merito alla compatibilità con le norme costituzionali di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione della norma di legge regionale che nella specie ha consentito la presentazione della domanda di parte ricorrente respinta dal comune con il provvedimento impugnato, ossia dell'art. 12, primo comma, della legge regionale Campania 28 dicembre 2009, n. 19 («Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»), come modificato dall'art. 28, comma 6, legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31, che ha prorogato fino al 30 settembre 2022 il termine perentorio entro cui vanno presentate le istanze finalizzate ad ottenere i titoli abilitativi per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 4, 5, 6-*bis* e 7 della medesima legge regionale.

10. Quanto alla rilevanza della questione, si osserva che l'istanza prot. 23944, con la quale Antonio Santaniello ha chiesto l'autorizzazione ad eseguire in variante opere di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione ai sensi dell'art. 5 della legge regionale Campania n. 19/2009, è stata presentata in data 29 luglio 2022, beneficiando della proroga disposta a mezzo del suddetto art. 12, comma 1. La questione è quindi rilevante, posto che dalla soluzione della stessa dipende l'esito del giudizio e l'eventuale tutela dell'interesse del ricorrente (i.e. la possibilità di demolire e ricostruire in ampliamento alla luce della normativa regionale). La norma censurata, nella specie, non è solamente applicabile al giudizio, ma anche decisiva per la soluzione della controversia, non potendo la stessa essere decisa senza l'applicazione della norma sospettata di incostituzionalità. Invero, è proprio la proroga degli effetti della deroga a costituire la base normativa dell'intervento edilizio in discussione, mentre in assenza di detta proroga la possibilità di demolire e ricostruire in ampliamento non sarebbe altrimenti realizzabile in virtù della normativa regionale di settore. La soluzione della questione, inoltre, assume carattere di priorità logica rispetto all'esame di tutti i motivi di ricorso, i quali presuppongono l'ammissibilità dell'istanza presentata e la sua tempestività, proprio in applicazione della norma censurata. In altri termini, né l'eventuale fondatezza né l'eventuale infondatezza dei motivi stessi può in alcun modo essere esaminata prescindendo dall'applicazione del detto art. 12, comma 1.

10.1 In generale, sul requisito della rilevanza della questione incidentale di legittimità costituzionale, è utile ricordare alcuni principi già affermati dalla Corte costituzionale. Si è detto, in particolare, che l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti (v. sentenza n. 174/2016). Ancora, si è sostenuto, in virtù del nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale, che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale (*cf.* sentenza n. 91/2013).

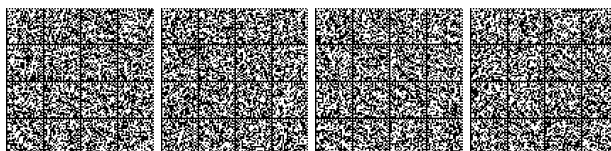
In tempi più risalenti si è altresì affermato che il vigente sistema di giustizia costituzionale impone, ai fini di ammissibilità di una questione, che un'eventuale pronuncia di accoglimento sia in grado di incidere sul processo principale e che, ai fini della sussistenza della rilevanza, è sufficiente che dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata derivi un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente (v. rispettivamente sentenza n. 184/2006 e 390/1996). In applicazione dei richiamati principi, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la questione all'esame si manifesta certamente rilevante.

11. Deve poi escludersi in radice qualsiasi possibilità di interpretazione adeguatrice della norma in discorso. L'art. 12, comma 1, legge regionale Campania n. 19/2009, come modificato dall'art. 28, comma 6, legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31, testualmente recita: «Le istanze finalizzate ad ottenere i titoli abilitativi, segnalazione certificata di inizio attività o permesso di costruire, richiesti dalla vigente normativa nazionale e regionale per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 4, 5, 6-*bis* e 7 devono essere presentate entro il termine perentorio del 30 settembre 2022». La norma, nel fissare un (rinnovato) limite temporale alla possibilità di avvalersi della disciplina derogatoria in materia di interventi straordinari, è insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, posto che l'unica possibilità di ricondurre la disposizione a conformità con i precetti costituzionali sopra indicati si risolverebbe in una inammissibile disapplicazione del termine stesso. In definitiva, per la natura vincolata del meccanismo di proroga, non è possibile nessuna altra interpretazione, se non quella che conduce alla censura della norma stessa.

12. A questo punto è necessario procedere alla verifica della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, che nella specie appare certamente sussistente.

12.1 La Corte costituzionale ha già dichiarato l'incostituzionalità di analoga normativa regionale recante la proroga del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi straordinari di trasformazione edilizia. In particolare, si legge nella sentenza 14 febbraio 2023, n. 19:

«Le questioni sono fondate.



La disposizione regionale impugnata consente un'ulteriore proroga (come si è visto, la settima nell'arco di undici anni) del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge regionale Calabria n. 21 del 2010. In attuazione dell'intesa sottoscritta il 1° aprile 2009, questo provvedimento legislativo ha infatti disciplinato “interventi di ‘razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente’, di ‘riqualificazione di aree urbane degradate’, di ‘sostituzione edilizia’, di ‘ampliamento’ e di ‘demolizione e ricostruzione’ di edifici esistenti”, finalizzati “al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia [...]” (art. 1).

Sin dal titolo della legge regionale Calabria n. 21 del 2010, lo stesso legislatore calabrese aveva qualificato come “straordinarie” le misure adottate per fare fronte a tali esigenze. Viceversa, con il differimento del termine di cui all'art. 6, comma 12, della stessa legge regionale Calabria n. 21 del 2010 sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio. Attraverso la prolungata successione delle proroghe, il legislatore calabrese ha in effetti stabilizzato irragionevolmente una disciplina di carattere derogatorio, introdotta nel 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo.

Con sentenza n. 219 del 2021, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge regionale Calabria n. 10 del 2020. In questa pronuncia, si è affermato che “[n]el consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe [...], le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'art. 9 della Costituzione. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale”.

Le medesime considerazioni si attagliano alla disposizione impugnata nel presente giudizio. Anche in questo caso, la reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha ribadito che “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione)” (sentenza n. 229 del 2022).

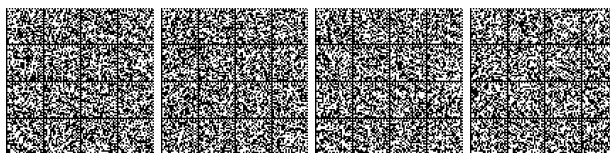
Una tale violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione (sentenze n. 229 e n. 24 del 2022), si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l'elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista.

In definitiva, dunque, l'ulteriore proroga per l'anno 2022 del termine per la presentazione delle istanze per realizzare gli interventi previsti dalla legge regionale Calabria n. 21 del 2010 riconferma la lesione dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati, già accertata dalla sentenza n. 219 del 2021 in riferimento alla proroga per l'anno 2021».

12.2 I principi affermati nella citata decisione, così come nelle precedenti sentenze ivi richiamate, sono evidentemente applicabili anche alla questione in esame.

Il primo comma dell'art. 12 della legge regionale n. 19/2009, sopra riportato nella formulazione attualmente vigente, è stato reiteratamente modificato (dall'art. 1, comma 1, lettera *ooo*), legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1; dall'art. 2, legge regionale 6 luglio 2012, n. 17; dall'art. 1, comma 1, legge regionale 24 dicembre 2012, n. 40; dall'art. 1, comma 1, legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2; dall'art. 2, comma 2, lettera *f*), legge regionale 2 agosto 2018, n. 26; dall'art. 1, comma 62, legge regionale 30 dicembre 2019, n. 27; dall'art. 30, comma 1, legge regionale 29 dicembre 2020, n. 38), e nel testo precedente recitava: «Le istanze finalizzate ad ottenere i titoli abilitativi, denuncia inizio attività o permesso a costruire, richiesti dalla vigente normativa nazionale e regionale per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 4, 5, 6-bis, 7 e 8 devono essere presentate entro il termine perentorio di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge di modifica».

La novella recata dall'art. 28, comma 6, legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31, a decorrere dal 1° gennaio 2022 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 39, comma 1, della medesima legge), è dunque solo l'ultima di una serie di proroghe che hanno riguardato il termine per la presentazione di istanze volte ad ottenere i titoli necessari alla realizzazione di interventi dallo stesso legislatore regionale qualificati come straordinari (v. art. 4 «Interventi straordinari di ampliamento»; art. 5 «Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione»).



Anche in questo caso, quindi, con il differimento del termine sono state di volta in volta ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio, con il che il legislatore campano ha finito per stabilizzare irragionevolmente una disciplina di carattere temporaneo e derogatorio.

Viene quindi integrata sia la violazione dell'art. 9 della Costituzione, atteso che rendere di fatto ordinari interventi che devono invece rimanere eccezionali va a danneggiare il territorio nelle sue fondamentali componenti paesaggistiche e ambientali, sia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto risulta compromessa l'esigenza di omogenea e coerente pianificazione e gestione che sta alla base dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

13. In conclusione, l'applicazione della norma censurata consente la realizzazione ordinaria di interventi che invece risultano ammissibili solo in via eccezionale, con conseguente violazione dei richiamati parametri di cui agli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione,

Pertanto, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale in quanto risulta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 12, primo comma, della legge regionale Campania 28 dicembre 2009, n. 19 («Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa») per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, secondo quanto specificato in precedenza.

14. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione seconda), non definitivamente pronunciando:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge regionale Campania 28 dicembre 2009, n. 19 («Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa») per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio;*

c) *ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della giunta regionale della Campania e comunicata al Presidente del consiglio regionale della Campania;*

e) *riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione.*

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente;

Laura Zoppo, primo referendario, estensore;

Roberto Ferrari, referendario.

Il Presidente: DURANTE

L'estensore: ZOPPO



N. 73

Ordinanza del 13 marzo 2026 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Koalaludo cooperativa sociale a r.l. e R. P. contro Ministero delle imprese e del made in Italy e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Cooperative – Attività di vigilanza – Mancato deposito dei bilanci di esercizio da oltre cinque anni e assenza di valori patrimoniali immobiliari – Provvedimento di scioglimento senza nomina del liquidatore, emesso dall'autorità di vigilanza – Denunciato automatismo dissolutorio, privo di contraddittorio, senza riconoscimento di alcun margine di valutazione discrezionale all'amministrazione, in assenza di misure intermedie e di possibilità di sanatoria.

– Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, art. 223-septiesdecies.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2441 del 2025, proposto dalla Koalaludo Cooperativa Sociale a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché da R. P., rappresentati e difesi dagli avvocati Claudio Bargellini e Nicola Pignatelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero delle imprese e del made in Italy e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri n. 4;

Camera di Commercio della Maremma e del Tirreno, non costituita in giudizio;

nei confronti La Costa - Cooperativa Agricola Forestale a r.l., non costituita in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO

del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 21 del 16 maggio 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 28 maggio 2025, avente ad oggetto «Scioglimento di varie società cooperative senza nomina del commissario liquidatore», nella parte in cui dispone lo scioglimento anche della Koalaludo Cooperativa sociale a r.l.;

del provvedimento, di numero, data e contenuto incognito, con cui il Ministero delle imprese e del made in Italy ha disposto la cancellazione della ricorrente dall'Albo delle società Cooperative istituito presso lo stesso Ministero (come risulta dal sito istituzionale);

del provvedimento del Ministero delle imprese e del made in Italy (mimit.AOO_STV.REGISTRO UFFICIALE.U. 0150920.22-07-2025) avente ad oggetto «Coop. Koalaludo, sede in Livorno, codice fiscale n. 01601520496», comunicato in data 22 luglio 2025, recante una mera conferma del contenuto del decreto ministeriale n. 21 del 16 maggio 2025;

del conseguente provvedimento di cancellazione d'ufficio della Cooperativa dal Registro delle imprese, meramente esecutivo e sconosciuto ai ricorrenti, adottato con determina del Conservatore n. 456 del 3 luglio 2025 (per quanto si apprende dalla attuale visura camerale);

di ogni altro provvedimento consequenziale ed esecutivo, ancorché non conosciuto dai ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle imprese e del made in Italy e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 il dott. Marcello Faviere e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

A. Premesse in fatto e svolgimento del giudizio

A.1. Sulla natura dell'ente ricorrente e sulle attività esercitate.



1. La cooperativa sociale Koalaludo a r.l., costituita il 19 maggio 2008 ed operativa e agli anziani nel territorio della città di Livorno e dei comuni limitrofi. Tra le attività stabilmente espletate rientrano: la gestione di asili nido e servizi per la prima infanzia; la conduzione di ludoteche comunali e del servizio Ludobus del Comune di Livorno; l'organizzazione e realizzazione di centri estivi; i laboratori educativi e ludici per RSA; l'attività di animazione per anziani; la progettazione e gestione del servizio *pedibus* in favore di numerosi plessi scolastici della città; convenzioni con amministrazioni pubbliche e soggetti privati.

A.2. Sull'intervento amministrativo oggetto di impugnazione.

2. Con decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy n. 21 del 16 maggio 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 28 maggio 2025, recante lo «scioglimento di varie società cooperative senza nomina del commissario liquidatore», si dispone lo scioglimento della cooperativa Koalaludo, senza nomina del commissario liquidatore, motivando la decisione con il mancato deposito dei bilanci di esercizio da oltre cinque anni e l'assenza di valori patrimoniali immobiliari, ai sensi dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c.

Seguivano ulteriori provvedimenti meramente confermativi o esecutivi: la cancellazione dall'Albo delle società cooperative, una seconda comunicazione ministeriale del 22 luglio 2025 di rigetto dell'istanza di autotutela, nonché la determinazione del Conservatore del Registro delle imprese n. 456 del 3 luglio 2025 che dispone la cancellazione dal Registro delle imprese.

Gli effetti del provvedimento comportavano, come dedotto in giudizio dalla ricorrente, l'immediato blocco del conto corrente sociale, con impossibilità per la cooperativa di far fronte ai pagamenti degli stipendi, delle retribuzioni dei collaboratori e dei fornitori, oltre all'interruzione dei servizi socio-educativi in corso di esecuzione.

A.3. Sul ricorso originariamente proposto al TAR Lazio, sulla riassunzione innanzi al TAR Toscana e le sopravvenienze in punto di fatto.

3. Con ricorso notificato il 23 luglio 2025, la Koalaludo e il socio R. P. adivano il TAR Lazio (r.g.r. n. 8546/2025) per ottenere l'annullamento dei provvedimenti sopra richiamati, proponendo un ricorso esclusivamente fondato sulla dedotta illegittimità costituzionale della norma attributiva del potere, ossia l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., in quanto recante un automatismo sanzionatorio ritenuto in contrasto con plurimi parametri costituzionali e sovranazionali.

Il TAR Lazio, con decreto monocratico n. 4038 del 24 luglio 2025, sospendeva l'efficacia dei provvedimenti impugnati; successivamente, con ordinanza n. 15508 del 26 agosto 2025, dichiarava la propria incompetenza territoriale a favore del TAR Toscana. Il ricorso, che veniva tempestivamente riassunto (r.g.n. n. 2441/2025) con reiterazione della domanda cautelare, lamenta la violazione dei seguenti parametri di costituzionalità:

violazione degli articoli 3 e 45 della Costituzione, per irragionevolezza e sproporzione della sanzione automatica rispetto alla natura dell'inadempimento, nonché per difetto di ogni valutazione sulla effettiva operatività e sulla sussistenza dello scopo mutualistico;

violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 3 CEDU, 1 Protocollo n. 1 CEDU e articoli 17 e 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per eccesso punitivo e sacrificio irragionevole dell'attività economica e della funzione sociale della cooperazione;

violazione del principio di proporzionalità, sia nella sua dimensione ordinale-comparativa (parificazione di situazioni eterogenee, tutte sanzionate con il massimo effetto estintivo), sia in quella cardinale (sproporzione intrinseca della sanzione rispetto al mero inadempimento formale).

4. Il TAR Toscana, con decreto n. 468 del 1° settembre 2025 e poi con ordinanza collegiale n. 559 del 1° ottobre 2025, confermava la sospensione dell'esecutività degli atti impugnati, rilevando la gravità e irreversibilità del pregiudizio derivante dall'immediata cessazione dei servizi sociali svolti dalla cooperativa e dalla sospensione della sua operatività amministrativa e contabile.

In esecuzione della misura cautelare, il Ministero invitava la CCIAA di Livorno a sospendere gli effetti del decreto di scioglimento e della conseguente cancellazione dal Registro delle imprese.

Nel mese di agosto 2025 la cooperativa provvedeva al deposito dei bilanci relativi agli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022 (14 e 17 agosto 2025), mentre per gli esercizi 2023 e 2024 risultava in corso la procedura di approvazione.

A.4. Sulla ammissibilità e configurazione del ricorso per soli motivi di costituzionalità nel processo amministrativo.

5. Il ricorso introduttivo è espressamente e integralmente costruito sulle censure di legittimità costituzionale avverso l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., unica norma attributiva del potere esercitato dal Ministero e fondamento diretto ed esclusivo del decreto di scioglimento della cooperativa ricorrente.

La peculiare struttura del ricorso, che articola un unico motivo fondato esclusivamente sulla questione di legittimità costituzionale della norma, non rappresenta un'anomalia processuale, ma una fattispecie compatibile con la logica del giudizio incidentale delineato dall'art. 23, della legge n. 87 del 1953.



Come rilevato in dottrina e ribadito dalla giurisprudenza, tale configurazione non altera i presupposti del sindacato di costituzionalità, né sovverte la «pregiudizialità necessaria» tra giudizio amministrativo e giudizio costituzionale, giacché ciò che assume rilievo non è il numero dei motivi dedotti, bensì la sussistenza di un provvedimento lesivo che presuppone l'applicazione della norma denunciata.

La scelta dei ricorrenti si pone nel solco di tale filone giurisprudenziale che propone una figura processuale accolta anche dalla Corte costituzionale, a condizione che permanga un *petitum* amministrativo autonomo, rappresentato dalla domanda di annullamento del provvedimento lesivo.

In particolare nella sentenza 12 gennaio 2000, n. 4, la Corte affronta con chiarezza il tema della coincidenza tra motivo di ricorso e questione di legittimità costituzionale, confermando la piena ammissibilità dell'incidente anche quando la dedotta incostituzionalità costituisce l'unico motivo di censura avanzato nel giudizio *a quo*. Nell'occasione era lo stesso giudice rimettente - il TAR Sicilia - a richiamare, e la Corte a valorizzare, la giurisprudenza costituzionale consolidata secondo cui «la dedotta incostituzionalità di una norma può costituire l'unico motivo su cui può validamente fondarsi l'impugnazione di un atto amministrativo e la richiesta di un'eventuale pronuncia cautelare» (sentenze n. 444 del 1990 e n. 367 del 1991), come testualmente richiamato nella motivazione della decisione.

Più nel dettaglio la Corte recepisce tale principio come proposto dal giudice rimettente, osservando che nel giudizio principale «il gravame [...] si fonda, in modo esclusivo, sulla asserita incostituzionalità della norma denunciata, di cui il decreto assessoriale costituisce puntuale applicazione», così riconoscendo che proprio la coincidenza tra unico motivo del ricorso e questione di costituzionalità rafforza il requisito della rilevanza richiesto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Solo l'eliminazione della norma denunciata, infatti, consentirebbe al giudice di «pronunciarsi definitivamente e positivamente [...] sia sulla domanda cautelare [...] sia sul merito del ricorso».

Da ciò discende un principio processuale di rilievo sistemico: quando l'atto amministrativo impugnato è atto vincolato e trova fondamento esclusivo nella norma sospettata di illegittimità, la questione di costituzionalità non solo è ammissibile, ma costituisce il presupposto necessario della decisione, non potendo il giudice definire il giudizio senza la previa verifica della conformità a Costituzione della disposizione presupposta. L'unicità del motivo non attenua ma anzi accentua il nesso di pregiudizialità logica e giuridica tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale, integrando pienamente il requisito della rilevanza dell'incidente.

In tal senso depongono le ricostruzioni contenute negli atti del giudizio *a quo*, che presentano la domanda di annullamento degli atti ministeriali quale effetto diretto e consequenziale della prospettata declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione applicata, per la quale non può che individuarsi la presenza di un *petitum* autonomo rispetto alla questione di costituzionalità sollevata.

Tale principio è ribadito anche in decisioni successive della Corte costituzionale, tra cui le sentenze n. 16/2017 e n. 263/1994, confermando che la questione incidentale resta pienamente ammissibile anche quando essa, sola, sorregga il ricorso.

6. Sotto il profilo della permanenza dell'autonomia tra giudizio *a quo* e giudizio di legittimità costituzionale e ai fini della ricostruzione del rapporto di pregiudizialità, particolarmente significativa è la sentenza n. 361/2004 della Corte costituzionale, la quale, pur in un contesto diverso, ribadisce che il *petitum* dell'azione nel giudizio amministrativo è «distinto e separato» dalla questione di costituzionalità, anche quando quest'ultima sia logicamente decisiva per la definizione del giudizio principale. La distinzione strutturale tra i due giudizi impedisce che l'incidentale si trasformi in un ricorso in via principale, anche quando la decisione della Corte determini la caducazione automatica della norma e, di riflesso, l'illegittimità dell'atto impugnato.

Nella stessa direzione si muove la giurisprudenza amministrativa più recente. È costante, infatti, l'affermazione secondo cui il soggetto leso dall'esercizio del potere pubblico, ove ritenga che la norma attributiva del potere sia incostituzionale, deve dedurre il dubbio di costituzionalità «con riferimento ad un provvedimento tempestivamente impugnato» (Cons. Stato, 18 ottobre 1977, n. 805), risultando inammissibile una questione proposta in via principale e priva di un atto amministrativo quale necessario presupposto processuale.

La conclusione è ulteriormente confermata dalla giurisprudenza costituzionale che ha stigmatizzato ogni tentativo di trasformare il giudizio incidentale in un ricorso diretto: nella sentenza n. 17/1999 si afferma che la questione sollevata in via incidentale non può presentarsi «impropriamente come azione diretta contro una legge», poiché ciò che qualifica l'incidentalità è proprio la necessaria distinzione tra *petitum* del giudizio *a quo* e questione di legittimità costituzionale.



È dunque pienamente giustificata - tanto sul piano sistematico quanto su quello processuale - la possibilità che il ricorso amministrativo sia costruito per soli motivi di costituzionalità. Il ricorrente, infatti, non mira all'affermazione astratta dell'illegittimità della norma, ma all'annullamento dell'atto lesivo, giacché ciò che interessa direttamente è la rimozione del provvedimento che applica la norma sospettata di incostituzionalità, non la pronuncia astratta sulla norma stessa.

B. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della previsione di cui all'art 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie

7. Terminata l'esposizione del substrato fattuale sotteso al ricorso, il Collegio osserva di dubitare - per le ragioni e in relazione ai parametri che saranno di seguito indicati - della legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni attuative transitorie relative al libro V del codice civile, introdotta dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6.

C. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale

8. Il Collegio ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, in quanto norma direttamente e necessariamente applicata dall'Amministrazione per l'adozione del decreto ministeriale MIMIT n. 21 del 16 maggio 2025 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 28 maggio 2025), che ha disposto lo scioglimento d'ufficio senza nomina del commissario liquidatore della cooperativa ricorrente, nonché degli atti conseguenti (cancellazione dall'Albo delle cooperative e dal Registro delle imprese), sulla base dei soli presupposti formali del mancato deposito dei bilanci da oltre cinque anni e della assenza di valori immobiliari iscritti nello stato patrimoniale.

Prima di esporre le ragioni che sorreggono i dubbi di legittimità costituzionale occorre indicare le ragioni di rilevanza delle questioni che saranno di seguito esposte.

Codesta Corte ha evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67) e ha infine affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

Declinando tali principi al caso di specie occorre descrivere la sequenza procedimentale che occupa il giudizio *a quo* nonché la portata ed il tenore della norma allo stesso applicabile al fine di dimostrare che la questione di legittimità costituzionale si pone come necessariamente prodromica alla valutazione sulla validità del provvedimento amministrativo impugnato, data la natura necessariamente vincolata del suo contenuto.

9. La sequenza procedimentale che ha condotto all'adozione del decreto direttoriale del 16 maggio 2025 prende avvio dall'attività istruttoria svolta dalla Unioncamere, cui è riconducibile la predisposizione dell'elenco delle società cooperative risultate inadempienti all'obbligo di deposito del bilancio per oltre un quinquennio (ai sensi dell'art. 223-*septiesdecies*, comma 2, disp. att. cc.).

Su tale base, la Direzione generale servizi di vigilanza del Ministero delle imprese e del made in Italy, ha proceduto agli accertamenti preliminari, avvalendosi altresì delle verifiche condotte dall'Agenzia delle entrate circa l'assenza di valori patrimoniali immobiliari intestati agli enti cooperativi interessati.

Completata l'istruttoria e verificati i presupposti stabiliti dall'art. 223-*septiesdecies* il medesimo direttore generale ha adottato l'atto conclusivo, vale a dire il decreto di scioglimento d'autorità delle cooperative riportate nell'allegato, disponendone la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, come previsto dalla legge.

Ha fatto seguito l'adozione dell'ulteriore provvedimento del Conservatore del Registro delle imprese presso la Camera di Commercio della Maremma e del Tirreno (n. 456/2025) di cancellazione della cooperativa dal Registro imprese, anch'esso qualificato come atto dovuto e vincolato dal precedente decreto ministeriale.

La sequenza procedimentale, così come ricostruita anche negli atti di causa, non lascia alcun margine valutativo all'amministrazione: l'Autorità ha ritenuto vincolata l'applicazione della norma, sì che la verifica del suo statuto costituzionale condiziona integralmente la definizione del giudizio impugnatorio pendente avanti questo Tribunale.

10. La domanda di parte è volta all'annullamento degli atti amministrativi lesivi (decreto ministeriale n. 21/2025, provvedimento ministeriale confermativo del 22 luglio 2025, determinazione del Conservatore n. 456 del 3 luglio 2025 e atti consequenziali), sul presupposto che tali atti siano l'applicazione vincolata di una norma attributiva del potere che si assume incostituzionale per violazione degli articoli 3, 45 e 117, comma 1, della Costituzione (nonché dei correlati parametri convenzionali ed europei).

C.1. Individuazione della norma applicata dall'amministrazione e dei suoi caratteri.



11. Dagli atti emerge che il decreto ministeriale n. 21 del 16 maggio 2025 ha fatto applicazione diretta dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., disponendo lo scioglimento dellacooperativa ricorrente per mancato deposito dei bilanci oltre il quinquennio e assenza di immobili, con iscrizione nel Registro delle imprese e cancellazione d'ufficio; lo stesso Ministero, con il provvedimento del 22 luglio 2025 (prot. mimit. AOO_STV.REGISTRO UFFICIAL E.U.0150920.22-07-2025), ha confermato lanatura vincolata del potere esercitato, escludendo spazi di graduazione o di ponderazione in concreto.

Il *petitum* del giudizio amministrativo resta, dunque, quello impugnatorio (annullamento dell'atto), mentre la questione di legittimità costituzionale rappresenta la *causa petendi* che sorregge l'illegittimità derivata dei provvedimenti: l'assetto è quello tipico del ricorso per soli motivi di costituzionalità, nel quale la rimozione dell'atto dipende dalla previa verifica, ad opera della Corte, della conformità a Costituzione della norma presupposta.

12. La norma applicata e censurata è l'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni attuative e transitorie relative al libro V del codice civile, introdotta dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6.

La disposizione così recita: «Fermo restando quanto previsto degli articoli 2545*septiesdecies* e 2545-*octiesdecies* del codice, gli Enti cooperativi che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni, qualora non risulti l'esistenza di valori patrimoniali immobiliari, sono sciolti senza nomina del liquidatore con provvedimento dell'autorità di vigilanza da iscriversi nel registro delle imprese.

Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* i creditori o gli altri interessati possono presentare formale e motivata domanda all'autorità governativa, intesa ad ottenere la nomina del commissario liquidatore; in mancanza, a seguito di comunicazione dell'autorità di vigilanza, il conservatore del registro delle imprese territorialmente competente provvede alla cancellazione della società cooperativa o dell'ente mutualistico dal registro medesimo.

Ai fini dello scioglimento e della cancellazione ai sensi del primo comma, l'ente di cui all'art. 7 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, trasmette all'autorità di vigilanza, alla chiusura di ogni semestre solare, l'elenco degli enti cooperativi, anche in liquidazione ordinaria, che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni. L'autorità di vigilanza verifica l'assenza di valori patrimoniali immobiliari mediante apposita indagine massiva nei pubblici registri, in attuazione delle convenzioni che devono essere all'uopo stipulate con le competenti autorità detentrici dei registri predetti».

La prima parte del primo comma dell'art. 223-*septiesdecies* disciplina un meccanismo di scioglimento d'ufficio, immediato e vincolato, applicabile alle società cooperative. Il primo requisito perché scatti lo scioglimento è la mancata presentazione, da più di cinque anni, dei bilanci di esercizio da parte della cooperativa. Si tratta di un criterio puramente formale, fondato sul comportamento omissivo rispetto a un obbligo pubblicitario.

La cooperativa deve essere inoltre priva di qualunque bene immobile iscritto nei pubblici registri. Questo elemento assume valore «filtrante»: solo le cooperative senza patrimonio immobiliare possono essere sciolte automaticamente.

Al verificarsi cumulativo dei due presupposti, la norma prevede che la cooperativa «è sciolta senza nomina del liquidatore» mediante un provvedimento dell'autorità di vigilanza (oggi il Ministero delle imprese e del made in Italy - MIMIT). Lo scioglimento, quindi, è obbligatorio, in quanto non vi è margine discrezionale; è automatico, poiché deriva dalla sola ricorrenza dei presupposti; è senza liquidatore giacché la cooperativa non viene posta in liquidazione ma è destinata alla cancellazione diretta dal Registro delle imprese.

La seconda parte del comma 1 stabilisce che, entro trenta giorni dalla pubblicazione del provvedimento di scioglimento nella *Gazzetta Ufficiale*, i creditori e gli altri interessati possono presentare una domanda formale e motivata all'autorità governativa per ottenere la nomina di un commissario liquidatore; qualora tale istanza non sia presentata, l'autorità di vigilanza comunica l'esito al conservatore del registro delle imprese, il quale procede alla cancellazione della società cooperativa o dell'ente mutualistico dal registro stesso.

Il provvedimento dell'autorità di vigilanza, quindi, deve essere iscritto nel Registro delle imprese; tale pubblicità produce effetti *erga omnes* e avvia la fase successiva (eventuali domande di nomina del liquidatore entro trenta giorni, altrimenti cancellazione).

13. Nella sua formulazione originaria, la disposizione aveva carattere transitorio: essa si applicava solo fino al 31 dicembre 2004.

Negli anni successivi il legislatore ha deciso di trasformare quella disciplina eccezionale in un meccanismo a regime, eliminando la natura transitoria originaria.

Con la legge 23 luglio 2009, n. 99, l'articolo fu infatti modificato e la scadenza del 31 dicembre 2004 venne soppressa.



Da quel momento in poi, lo scioglimento senza liquidatore delle cooperative inattive è diventato un potere permanente attribuito all'autorità di vigilanza, fondato su criteri rigidi - mancato deposito dei bilanci per oltre cinque anni unito all'assenza di immobili - e privo di una valutazione caso per caso.

La terza e più recente modifica è intervenuta nel 2020, con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito nella legge n. 120/2020). Con questo intervento è stato introdotto il secondo comma, volto a rendere la procedura ancora più ciclica e automatizzata.

In particolare, la norma ha imposto alle Camere di commercio di trasmettere ogni semestre al Ministero l'elenco delle cooperative che non depositano bilanci da oltre cinque anni, e ha previsto che l'autorità di vigilanza svolga una indagine massiva nei pubblici registri per verificare l'eventuale presenza di beni immobili prima di disporre lo scioglimento. Si tratta di una integrazione che ha reso la norma più sistematica e incisiva, rafforzando ulteriormente l'automatismo del procedimento.

14. Ai fini della valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità il Collegio ritiene che non risultano profilabili soluzioni definitorie alternative: non è praticabile un'interpretazione adeguatrice del primo comma dell'art. 223-*septiesdecies* che introduca margini discrezionali o un vaglio sostanziale della operatività e della mutualità degli enti cooperativi.

L'Amministrazione stessa, nelle proprie controdeduzioni nel giudizio *a quo* - ha ribadito il carattere automatico della misura e la doverosità del decreto in presenza dei presupposti tipizzati, sicché la definizione del giudizio dipende dall'esito dello scrutinio di costituzionalità.

Il Collegio ritiene che l'art. 223-*septiesdecies* - nella parte in cui tipizza il combinato mancato deposito dei bilanci e assenza di valori patrimoniali e vi aggancia *ipso iure* lo scioglimento per atto dell'autorità con devoluzione del patrimonio (per il tramite del combinato disposto con l'art. 2514, comma 1, lett. *d*), c.c.), configuri un automatismo sanzionatorio integralmente vincolato, che non lascia spazi a ponderazioni discrezionali dell'Amministrazione sul caso concreto, né consente di graduare la risposta in funzione dell'effettivo disvalore dell'illecito.

In termini generali, con riferimento al congegno dissolutorio disciplinato dalla norma in scrutinio, la giurisprudenza ha chiarito che il potere è *tout court* vincolato e che «all'amministrazione è preclusa ogni valutazione discrezionale circa la tenuità dell'omissione e la sua incidenza sul funzionamento della cooperativa», essendo il bilanciamento *ex ante* rimesso dal legislatore alla tipizzazione delle fattispecie e non alla successiva ponderazione in concreto (Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2023, sentenza n. 5534).

Tale assetto - per la sua struttura rigidamente consequenziale - non si presta a letture alternative che, introducendo clausole di modulazione o filtri valutativi non testuali, trasferiscano nell'interpretazione un potere di selezione dell'interesse pubblico che il legislatore ha già esercitato a monte nella costruzione della fattispecie astratta.

Ne consegue che l'unica *interpretatio utilis* ipotizzabile (ossia quella che degraderebbe il meccanismo a mera abilitazione di un potere valutativo e graduabile) si risolverebbe in una inammissibile manipolazione del dato normativo, per di più priva di criteri legali idonei a reggere il necessario *standard* di legalità dell'azione amministrativa.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che ammette l'interpretazione conforme solo quando essa risulti ragionevolmente praticabile alla luce del testo e del sistema, escludendola allorché occorra sovvertire la scelta tipologica del legislatore o innestarvi elementi estranei (tra le altre, Corte costituzionale n. 262/2015; nonché nn. 202/2023, 139/2022, 11/2020, 189/2019, 133/2019, 78/2019, 42/2017 e Corte costituzionale n. 356/1996 nella quale si afferma il principio secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»), deve dunque escludersi che l'art. 223-*septiesdecies* possa essere salvato per via esegetica.

Invero, ogni tentativo di «spostare» dall'automatismo legale ad una valutazione amministrativa *ex post* (graduazione della misura; esame delle circostanze; verifica degli effetti su mutualità e continuità aziendale) contraddice il tenore letterale e la tecnica della disposizione (che tipizza presupposti e predetermina effetti), oltre a generare - per l'assenza di indicatori normativi - un'area di esercizio atipica e potenzialmente arbitraria del potere sanzionatorio, con conseguenti criticità di legalità sostanziale e di eguaglianza nel trattamento dei casi.

15. A conferma di tale lettura occorre richiamare la recente pronuncia della Corte costituzionale n. 16/07/2025, n. 116, la quale di fronte a un automatismo dissolutorio omologo per struttura ed effetti (sul quale si tornerà in seguito), ha escluso soluzioni meramente interpretative e ha ritenuto necessaria una pronuncia sostitutiva che rimpiazza l'automatismo con la gestione commissariale *ex art. 2545-sexiesdecies* del codice civile, proprio perché la rigidità del congegno non consentiva, sul piano esegetico, di recuperare in via di conformazione i *test* di connessione razionale, necessità (mezzi meno restrittivi) e proporzionalità in senso stretto.



Ciò ribadisce, anche per l'art. 223-*septiesdecies*, l'impossibilità di un salvataggio interpretativo e la conseguente necessità di un rimedio normativo o sostitutivo che ripristini, senza stravolgimenti del testo, la coerenza costituzionale della disciplina.

16. Un'ulteriore riflessione si pone in ragione della peculiarità del ricorso. Come sopra già evidenziato i ricorrenti hanno articolato motivi unicamente incentrati sulla incostituzionalità dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., denunciandone l'automatismo sanzionatorio e la disproporzione rispetto al mero inadempimento formale (mancato deposito dei bilanci) e alla condizione patrimoniale (assenza di immobili), in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione) e del *favor* costituzionale per la cooperazione (art. 45 della Costituzione), oltre che dei parametri convenzionali ed europei richiamati (art. 3 CEDU; art. 1 Prot. n. 1 CEDU; articoli 17 e 49 Carta dei diritti fondamentali UE).

I ricorrenti hanno articolato puntuali censure in ordine al decreto ministeriale di scioglimento e agli atti consequenziali, deducendo: *i*) il difetto di istruttoria e la mancata considerazione dell'operatività effettiva della cooperativa; *ii*) l'applicazione non graduata e non «caso per caso» della misura estintiva; *iii*) l'irrelevanza, ai fini del decidere, di un deposito sopravvenuto dei bilanci e, comunque, dell'avvenuto svolgimento di servizi di spiccata valenza sociale (ludoteche, centri estivi, animazione nelle RSA, convenzioni con enti pubblici), tutti profili documentati in atti.

Le deduzioni difensive sottolineano, in specie, che la cooperativa Koalaludo ha continuativamente erogato prestazioni mutualistiche, mantenendo personale dipendente, adempimenti previdenziali e fiscali, e obbligazioni contrattuali con amministrazioni e privati; onde il parossismo di una sanzione estintiva «a prescindere» dal riscontro concreto della mutualità e dell'operatività dell'ente.

Invero:

a) il provvedimento ministeriale del 22 luglio 2025 (di conferma dell'originario decreto impugnato) rivendica espressamente la natura vincolata dell'intervento, escludendo spazi di discrezionalità «selettiva» al ricorrere dei presupposti legali; sicché nessuna integrazione istruttoria in chiave sostanziale avrebbe potuto rovesciare l'esito, una volta accertato il mancato deposito quinquennale dei bilanci e l'assenza di valori immobiliari nella logica dell'art. 223-*septiesdecies*. Ne discende che il difetto di «caso per caso», evocato dal ricorrente, non è vizio del decreto, ma effetto della regola legale che ne vincola contenuto ed esito;

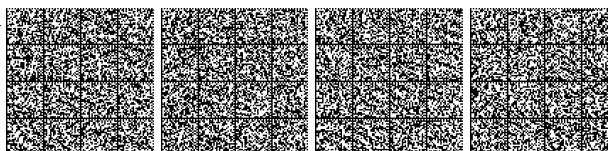
b) le allegazioni circa la continuità dell'attività mutualistica (contratti in corso con il Comune di Livorno, RSA, centri estivi, «*pedibus*», forza lavoro regolarmente retribuita e contributi versati), come pure l'avvenuto deposito - medio *tempore*, di plurimi bilanci (2019-2022) non valgono, per ciò solo, a smentire l'impianto del decreto, giacché il paradigma legale applicato non consente di far refluire tali elementi in una valutazione comparativa e proporzionata: l'autorità deve sciogliere; non può graduare (né nominare un commissario ad acta in luogo del rappresentante per colmare l'inadempimento formale), poiché la norma prevede lo scioglimento senz'altro. Anche per tal verso, le censure - pur rivolte al decreto - riguardano la tenuta costituzionale dell'automatismo legale.

La *Struktur des Verhältnisses* tra norma e atto impone, allora, di traslare il giudizio di legittimità sul parametro legislativo: se la misura unica (scioglimento e contestuale cancellazione senza liquidatore) slega la reazione pubblica dal disvalore concreto (limitatamente formale) della condotta, assimilandola alle ipotesi - incomparabilmente più gravi - di mancanza della mutualità o di inattività gestionale protratta (art. 2545-*septiesdecies* del codice civile), l'eventuale vizio di sproporzione o di irragionevolezza si colloca a monte, nella disciplina dell'art. 223-*septiesdecies*, non già nel *modus operandi* dell'Amministrazione nel caso singolo.

17. Ne consegue che la doglianza sul difetto di istruttoria «sostanziale» (mancata delibazione dell'operatività, dei servizi in corso, del portato sociale dell'attività) non può essere utilmente coltivata intra l'orizzonte del provvedimento: è la norma a precludere ogni ponderazione del caso concreto, imponendo - al ricorrere dei due presupposti formali - lo scioglimento d'ufficio con cancellazione. In tal quadro, la rilevanza della questione di costituzionalità è massima: la sortita del giudizio impugnatorio dipende dal vaglio della regola legale che ha conformato in modo necessitato l'esercizio del potere.

A conferma, le stesse allegazioni difensive producono un effetto rivelatore: se, come documentato, l'ente è operativo, impiega lavoratori, adempie contributi e imposte, ed ha regolarizzato depositi contabili per più annualità, la mancanza di qualunque effetto «salvifico» di tali elementi non smaschera un *deficit* del decreto, ma l'assetto legale che prescinde dalla verifica della mutualità e dell'operatività concreto. È, dunque, la norma - non il decreto - a opporre la «chiusura istruttoria» stigmatizzata dai ricorrenti.

In esito, il Collegio reputa che le censure, ancorché direttamente indirizzate al decreto, abbiano, in ultimo, come necessario destinatario la disposizione di cui all'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c.: è in quella sede normativa che si annida l'asserito automatismo sanzionatorio, insensibile alla graduazione e alla prova dell'effettiva mutualità; ed è sul suo vaglio di costituzionalità che si gioca l'esito necessario del presente giudizio.



18. A ciò si aggiunga un'ultima considerazione.

Come sopra ricordato la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «la circostanza che la dedotta incostituzionalità [...] costituisca l'unico motivo di ricorso non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza» (Corte costituzionale, 12 gennaio 2000, n. 4).

Detta pronuncia, come rilevato anche dalla giurisprudenza successiva sopra indicata, riconosce che proprio la strutturale assenza di motivi ulteriori intensifica la dipendenza dell'esito del giudizio dalla risoluzione della questione incidentale.

L'apparente coincidenza tra il motivo del ricorso e la questione incidentale, pertanto, non genera sovrapposizione tra giudizio amministrativo e giudizio costituzionale: mentre il primo resta volto alla rimozione dell'atto lesivo, il secondo mantiene la propria natura oggettiva, rivolta alla verifica della conformità della norma all'ordinamento costituzionale. Si tratta - come gli studi dottrinali sottolineano - di una coincidenza soltanto fenomenica, che non modifica la fisiologia del modello incidentale né trasforma il giudizio comune in una forma surrettizia di ricorso in via principale.

Alla luce della struttura monomotiva del ricorso, risulta evidente che:

(i) qualora la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità della norma, verrà meno *ex tunc* il fondamento legale del potere esercitato, con conseguente illegittimità derivata del decreto ministeriale n. 21/2025 e degli atti conseguenti, che dovranno essere annullati;

(ii) qualora la questione sia ritenuta non fondata, il ricorso dovrà essere respinto, non residuando ulteriori censure utili ai fini dell'annullamento. In entrambi i casi, la decisione della Corte esaurisce l'oggetto del presente giudizio, in coerenza con la natura vincolata del provvedimento e con l'impianto normativo che ne costituisce unico parametro di legittimità.

E. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità Costituzionale

E.1. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. per violazione del principio di ragionevolezza (articoli 3 e 45 della Costituzione).

19. Sulla non manifesta infondatezza della questione e sull'automatismo dissolutorio privo di contraddittorio.

Il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni di attuazione del codice civile, nella parte in cui collega automaticamente lo scioglimento delle società cooperative al mancato deposito dei bilanci di esercizio per oltre un quinquennio in assenza di beni immobili, senza accordare all'amministrazione alcun margine di valutazione discrezionale, senza prevedere alcuna forma di contraddittorio, senza introdurre misure intermedie o graduate e senza contemplare la sanabilità delle inadempienze. La questione si pone in riferimento agli articoli 3 e 45 della Costituzione, da intendersi in combinato disposto, poiché la disciplina censurata incide su enti che l'art. 45 della Costituzione riconosce quali portatori di una funzione sociale che l'ordinamento non solo deve valorizzare e promuovere, ma anche proteggere con strumenti normativi coerenti e non irragionevolmente penalizzanti.

L'assetto contestato erige a presupposto necessario e sufficiente per l'estinzione dell'ente un inadempimento formale, prescindendo da qualsivoglia verifica circa l'effettiva operatività della cooperativa, il concreto perseguimento dello scopo mutualistico e la reale incidenza dell'omissione sull'assetto economico-organizzativo. In tal modo, il meccanismo normativo assimila condotte formali a fattispecie di effettivo disvalore sostanziale e preclude ogni valutazione in concreto, ponendosi in tensione con il principio di ragionevolezza, quale corollario del canone di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, e con il *favor* cooperativo che promana dall'art. 45 della Costituzione.

20. Sulla violazione dell'eguaglianza sostanziale e sull'inidoneità dei richiami a discipline eterogenee.

Come già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, l'eguaglianza sostanziale postula che situazioni ontologicamente diverse siano trattate in modo differenziato e che la risposta dell'ordinamento sia proporzionata al disvalore concreto della condotta e coerente con la *ratio* dell'intervento legislativo. Diversamente, si produce una omologazione irragionevole di fattispecie diseguali, suscettibile di esiti arbitrari. Nel caso in esame, l'omesso deposito dei bilanci - pur costituendo violazione di obblighi pubblicitari funzionali alla trasparenza - non rappresenta, di per sé, un indice univoco né dell'inattività dell'ente né della perdita della mutualità, né implica automaticamente un pregiudizio agli interessi pubblici che il diritto cooperativo intende presidiare.

Né giova, in senso contrario, l'assunto ministeriale secondo cui il legislatore avrebbe già operato un bilanciamento *ex ante*, con conseguente potere vincolato dell'Amministrazione e preclusione di ogni valutazione sulla tenuta dell'inadempimento o sulle circostanze del caso concreto. Proprio un bilanciamento costruito come automatismo, che impedisce ogni considerazione della fattualità sottesa, può risultare irragionevole e sproporzionato, tanto nella dimensione «ordinale» quanto in quella «cardinale» della proporzionalità: la vincolatezza irrigidisce la scelta legislativa, sostituendo alla necessaria graduazione lo schema di una presunzione assoluta.



Parimenti inidoneo è il richiamo a discipline eterogenee, quali il decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 2004, n. 247, in tema di società non operative, o l'art. 40 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, relativo alle società di capitali, su cui si tornerà in seguito - giacché esse perseguono fini diversi, afferiscono a tipologie societarie differenti e, soprattutto, non assumono come verità legale che l'omissione del deposito equivalga ontologicamente alla perdita del fine tipico dell'ente.

20.1. Sul carattere irragionevole dell'automatismo estintivo e sulla soppressione di ogni valutazione in concreto.

Si impone rilevare come il passaggio dall'inadempimento formale allo scioglimento immediato dell'ente previsto dall'art. 223-*septiesdecies* riveli un automatismo che l'ordinamento costituzionale non può accogliere senza riserve. Il meccanismo, fondato sull'assoluta equivalenza tra la mancata pubblicità del bilancio e la perdita della mutualità, finisce per sottrarsi a qualunque valutazione concreta delle peculiarità del caso e rende indifferenti circostanze oggettivamente rilevanti, quali l'effettivo esercizio dell'attività mutualistica, la presenza di rapporti giuridici pendenti, l'interesse economico e sociale dei soci e degli utenti, nonché le conseguenze occupazionali derivanti dalla cessazione coattiva dell'attività cooperativa.

La mancanza di strumenti accertativi intermedi e l'impossibilità di graduare la risposta dell'ordinamento determinano un sistema che omologa situazioni radicalmente dissimili, negando tutela anche a tutte quelle cooperative che, qualora sottoposte a un'indagine sostanziale, risulterebbero pienamente meritevoli della protezione costituzionale. Il vizio principale della disciplina risiede nell'aver assoggettato realtà profondamente eterogenee a un'unica conseguenza estintiva, sostituendo alla verifica della perdita della mutualità una presunzione assoluta ancorata a una mera irregolarità documentale.

Una simile opzione normativa si rivela incompatibile tanto con il principio di ragionevolezza, che impone di distinguere tra fattispecie ontologicamente diverse, quanto con il *favor* che l'art. 45 della Costituzione esprime nei confronti della cooperazione.

L'eliminazione automatica di un ente prima dell'accertamento della sua reale conformità ai requisiti mutualistici si pone in aperto contrasto con il dovere costituzionale di sostenerne lo sviluppo e di vigilare con strumenti proporzionati e non punitivi.

20.2. Sull'irragionevole equiparazione tra cooperative cessate e cooperative pienamente operative.

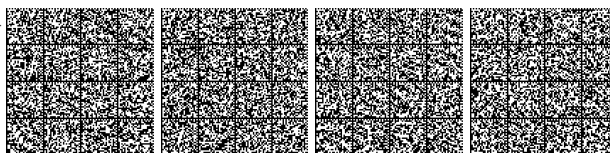
Ulteriore profilo di irragionevolezza emerge nell'assimilazione, operata dall'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., tra cooperative di fatto cessate da tempo e cooperative invece pienamente operative, accomunate soltanto dal medesimo inadempimento formale del deposito dei bilanci. Da un lato, la norma intercetta enti che abbiano abbandonato lo scopo mutualistico, interrotto la vita assembleare e gestionale e dismesso i rapporti giuridici, manifestando attraverso il protratto silenzio contabile una condizione di inerzia irreversibile. In questi casi l'omissione contabile può assumere un significato sostanziale, costituendo indizio della cessazione dell'attività sociale.

Dall'altro lato, tuttavia, la medesima disciplina si applica a cooperative che svolgono regolarmente attività mutualistica, mantengono organi sociali funzionanti, approvano i bilanci, adempiono ai propri doveri fiscali, contributivi e lavoristici, intrattengono rapporti contrattuali pubblici e privati e forniscono servizi essenziali alla collettività. Per tali enti l'omesso deposito si configura come una disfunzione meramente formale, spesso riconducibile a ritardi procedurali o a difficoltà tecniche, talvolta tempestivamente superate.

La norma, nondimeno, accomuna entrambe le situazioni e fa discendere dalla medesima omissione la sanzione più grave conosciuta dall'ordinamento, ossia l'estinzione irreversibile dell'ente. Ne risulta una compressione sproporzionata di interessi costituzionalmente protetti: la continuità dell'attività mutualistica, la tutela del lavoro e la funzione sociale svolta dalle cooperative nei confronti delle comunità locali. L'automatismo in questione sovverte la gerarchia dei valori costituzionali, consentendo che l'eliminazione dell'ente intervenga indipendentemente dall'accertamento del presupposto sostanziale, la perdita della mutualità - che soltanto potrebbe giustificarla.

21. Sull'angolo visuale dell'art. 45 della Costituzione: centralità del bilancio e non del deposito quale strumento di verifica della mutualità e ruolo della revisione cooperativa.

La censura acquista maggior rilievo alla luce dell'art. 45 della Costituzione, che assegna alle cooperative una posizione costituzionalmente differenziata in ragione della loro vocazione solidaristica, del perseguimento di finalità mutualistiche e del contributo allo sviluppo sociale ed economico della collettività. In tale prospettiva, è intrinsecamente problematica una disciplina che consente lo scioglimento automatico della cooperativa senza qualsiasi accertamento circa la perdita della mutualità, accomunando enti effettivamente privi dei requisiti mutualistici ed enti pienamente operativi e socialmente attivi, incisi da una omissione prevalentemente documentale.



Le tesi ministeriali fondano la legittimità dell'automatismo sull'idea che il bilancio, nelle cooperative, sia intimamente connesso alla dimostrazione della persistenza della mutualità, richiamando l'obbligo - sancito dall'art. 2513 del codice civile, di evidenziare in bilancio la misura e la natura degli scambi mutualistici mediante separata indicazione dei rapporti intrattenuti con i soci rispetto a quelli con i terzi, nonché il presidio informativo della nota integrativa, reso più penetrante dall'art. 2427 del codice civile, applicabile alle cooperative in quanto compatibile. A ciò si aggiunge la disciplina della destinazione degli utili e del regime delle riserve: l'art. 2545-*quater* del codice civile impone la costituzione di riserve indivisibili e la devoluzione ai fondi mutualistici, l'art. 2545-*quinquies* del codice civile e l'art. 11 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, confermano la centralità del bilancio quale sede in cui si manifesta la partecipazione alla c.d. mutualità di sistema. Da tale complesso normativo emerge che il bilancio non è mero documento contabile, ma strumento attraverso cui la mutualità diviene intelligibile e verificabile, tanto sul piano interno, verso i soci, quanto su quello esterno, verso i terzi e l'autorità di vigilanza.

Tuttavia, dalla centralità informativa del bilancio non deriva l'automatica equivalenza tra mancato deposito e inesistenza del bilancio o, a maggior ragione, mancanza della mutualità. L'omissione del deposito attiene al piano della pubblicità legale, incide sulla conoscibilità esterna dei dati contabili e mutualistici, ma non implica necessariamente che tali dati non esistano né che l'attività mutualistica non sia stata svolta.

Soprattutto, un simile automatismo oblitera il presidio organico che l'ordinamento ha apprestato proprio per coniugare trasparenza e sostanza: la revisione cooperativa disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 30 aprile 2002, n. 220, la quale, ai sensi dell'art. 4, è chiamata non solo a scandagliare la correttezza amministrativo-contabile, ma a verificare in concreto la persistenza della natura mutualistica, accertando la coerenza tra attività e scopo, l'effettività della partecipazione dei soci, la veridicità delle poste, l'assenza di finalità lucrative, la regolarità del prestito sociale e la corrispondenza tra scritture e operazioni reali.

In questo quadro, il bilancio è la cartina di tornasole della vitalità mutualistica e dell'allocazione delle risorse, ma la sua mancata pubblicità non può trasformarsi in presunzione assoluta di perdita del fine tipico.

L'art. 223-*septiesdecies*, nella misura in cui muta un inadempimento informativo in indice legale necessario e sufficiente di carenza di mutualità, si rivela soluzione di formalismo eccentrico: sostituisce alla verifica caso per caso, affidata alla revisione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 220/2002, un automatismo dissolutorio che prescinde dalla realtà economica e sociale dell'ente, sovrapponendosi irragionevolmente a un sistema di vigilanza già concepito per valorizzare la sostanza sulla forma.

Ne deriva un contrasto sistematico con il disegno costituzionale dell'art. 45 della Costituzione, che impone controlli «opportuni» volti a garantire la genuinità della cooperazione mediante strumenti razionali, proporzionati e capaci di misurare la realtà effettiva dell'impresa mutualistica.

22. Sulla irragionevolezza del criterio patrimoniale immobiliare quale presupposto per l'applicazione dell'automatismo dissolutorio.

Merita ulteriore considerazione il rilievo eccessivo attribuito dalla disciplina censurata al requisito negativo della presenza di beni immobili nel patrimonio sociale, requisito che funge da discriminare per l'operatività dell'automatismo estintivo. La norma, infatti, esonera dalla cancellazione coattiva cooperative inattive proprietarie di beni immobili anche di modesto valore, mentre può condurre alla soppressione immediata cooperative pienamente operative ma prive di immobili, pur essendo dotate di attività, rapporti giuridici, avviamento e rilevanti *asset* immateriali.

Tale criterio appare del tutto avulso dalla logica giuridica che governa l'impresa cooperativa. La natura e la vitalità dell'ente non discendono dalla composizione del patrimonio, bensì dalla persistenza della mutualità, dalla democraticità dell'organizzazione e dall'assenza di finalità lucrative, secondo la delineazione degli articoli 2511 e ss. del codice civile.

La fisionomia giuridica della società cooperativa non trae la propria essenza dalla consistenza del patrimonio immobiliare, né dall'eventuale rilievo delle immobilizzazioni in generale, ma si radica piuttosto nei principi cardine che il legislatore ha voluto porre alla base del tipo sociale. L'art. 2511 del codice civile individua, quali tratti strutturali, lo scopo mutualistico e la peculiare variabilità del capitale, mentre l'art. 2516 del codice civile consacra la pariteticità del rapporto sociale e la neutralità della ricchezza conferita ai fini della partecipazione ai processi deliberativi. A ciò si aggiunge l'art. 2525 del codice civile, che disciplina i limiti minimi e massimi della partecipazione individuale, escludendo che il profilo patrimoniale - e in specie quello immobiliare - possa assumere un carattere preponderante e idoneo a imprimere una connotazione distintiva alla cooperativa quale *species* del *genus* societario.

Nel modello cooperativo disciplinato dal codice civile il patrimonio ha una funzione unicamente strumentale, come dimostrano la disciplina delle riserve indivisibili e la devoluzione ai fondi mutualistici prevista dall'art. 2514 del codice civile, che evidenziano come il bene tutelato non sia il cespite patrimoniale in sé, ma la sua destinazione collettiva al sistema cooperativo.



Ne discende che tali considerazioni, attinenti alla struttura tipologica della cooperativa nella sua dimensione generale, trovano applicazione nella maggior parte del fenomeno cooperativo, caratterizzato in larga misura da cooperative di produzione e lavoro, sociali, agricole, di consumo e di servizi, per le quali l'elemento immobiliare non assurge a tratto identitario né sistemico. Solo in talune forme specifiche - in particolare le cooperative edilizie di abitazione, che rappresentano tuttavia una quota minoritaria, pari a poco più del 7% dell'intero universo cooperativo nazionale - la componente immobiliare può assumere una rilevanza più marcata, riflettendo esigenze proprie del settore piuttosto che caratteristiche intrinseche del modello societario cooperativo nel suo complesso (fonte: Ministero delle imprese e del made in Italy, Descrizione del mondo cooperativo italiano - Statistiche Albo 2022 e Bilanci 2020, 2022).

L'assunzione del bene immobile quale criterio discriminante finisce pertanto per introdurre una gerarchizzazione anacronistica del patrimonio, incapace di cogliere il valore economico e sociale degli *asset* immateriali - concessioni, autorizzazioni, diritti d'uso, marchi, avviamento - che spesso costituiscono l'essenza stessa del progetto mutualistico, soprattutto nei settori a spiccata rilevanza pubblica.

L'estinzione automatica dell'ente comporta così la perdita irreversibile di beni giuridici insostituibili, senza che l'ordinamento preveda strumenti di conservazione o gestione funzionale.

Ne deriva una disciplina che discrimina arbitrariamente tra cooperative inattive e cooperative operative sulla base di un parametro estraneo alla logica mutualistica, finendo per allontanarsi tanto dalla sistematica codicistica quanto dal mandato promozionale dell'art. 45 della Costituzione, che impone di valutare la cooperazione per la sua funzione sociale e non per la contingente forma dei beni impiegati.

23. Sulla sentenza n. 116/2025 della Corte costituzionale e sull'illegittimità degli automatismi sanzionatori.

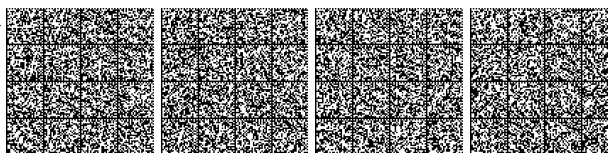
Giova richiamare la sentenza 21 luglio 2025, n. 116, con la quale codesta Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'automatismo sanzionatorio dello scioglimento per atto d'autorità previsto, per l'ipotesi di sottrazione alla vigilanza, dall'art. 12, comma 3, decreto legislativo 14 agosto 2002, n. 220, ravvisandone il contrasto con gli articoli 3 e 45 della Costituzione. È opportuno, sul punto, riportare il tenore della disposizione richiamata, nella parte in cui stabilisce che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 2638, secondo comma, del codice civile, gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 2514, primo comma, lettera *d*), del codice civile».

La pronuncia muove dal *favor* costituzionale per la cooperazione, iscritto nell'art. 45 della Costituzione, e dall'esigenza che i «controlli opportuni», ivi espressamente contemplati, si traducano in un assetto normativo razionale, proporzionato e non dissuasivo rispetto all'esperienza cooperativa. La Corte, in una prospettiva coerente con la visione pluralistica dell'ordine economico, rileva l'irragionevolezza dell'assimilazione, sul piano del trattamento sanzionatorio, tra la mancanza accertata dei requisiti mutualistici e la mera sottrazione alla vigilanza, trattandosi di fattispecie ontologicamente differenti per disvalore: la seconda è condotta strumentale alla verifica e non può, di per sé, fungere da indice necessario della perdita della mutualità. L'omologazione normativa frustra la *ratio* dei controlli delineata dall'art. 45 della Costituzione e vulnera l'art. 3 della Costituzione per violazione del canone di irragionevolezza.

Si sottolinea, inoltre, come lo scioglimento automatico e non graduabile integri una misura «di eccezionale severità», capace di colpire indiscriminatamente condotte attive e dolose e condotte meramente omissive o colpose, con ricadute gravose sui diritti dei soci, anche laddove il rapporto cooperativo si intrecci con il diritto al lavoro. Siffatto automatismo non supera i *test* di connessione razionale, necessità e proporzionalità in senso stretto e deve, pertanto, cedere il passo a strumenti meno invasivi, i c.d. *least restrictive means*, individuati nella gestione commissariale ex art. 2545-*sexiesdecies* del codice civile (anche *ad acta*), coerente con l'art. 45 della Costituzione e idonea ad assicurare l'effettività dei controlli senza sacrificare irreversibilmente l'ente prima dell'accertamento sostanziale.

I principi enunciati nella citata sentenza n. 116/2025 si attagliano, *mutatis mutandis*, alla fattispecie in esame. Anche qui, infatti, è in discussione un automatismo dissolutorio fondato su un inadempimento meramente formale - l'omesso deposito pluriennale dei bilanci - che non costituisce, in termini necessari e univoci, indice della perdita della mutualità né dell'inattività sostanziale dell'ente.

L'assenza di una valutazione concreta sull'operatività della cooperativa, la preclusione del contraddittorio effettivo e la mancanza di misure interposte o graduate replicano i medesimi vizi di irragionevolezza censurati dalla Corte, in quanto producono una homologazione sanzionatoria di situazioni radicalmente diverse, misconoscendo il *favor* per la cooperazione che discende dall'art. 45 della Costituzione.



Ne segue che l'insegnamento della Consulta - secondo cui gli automatismi sanzionatori rigidi e non graduabili, che equiparano fatti eterogenei, difettano del necessario fondamento di ragionevolezza e devono arretrare a fronte di misure meno afflittive coerenti con la funzione dei controlli - rafforza, nel presente giudizio incidentale, la non manifesta infondatezza della questione proposta in riferimento agli articoli 3 e 45 della Costituzione nei confronti dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile. L'automatismo qui scrutinato, infatti, sposta il baricentro dall'accertamento sostanziale alla presunzione assoluta, sostituendo al controllo caso per caso un esito estintivo inevitabile, in ciò stesso incompatibile con il disegno costituzionale.

E.2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile per violazione del principio di proporzionalità ordinale e cardinale (articoli 3 e 45 della Costituzione).

24. Sulla rimessione delle questioni di proporzionalità «cardinale» e «ordinale» del trattamento sanzionatorio.

Le considerazioni svolte assumono valore anche sotto il diverso profilo, che parimenti si rimette al vaglio di questa Corte, della proporzionalità del trattamento sanzionatorio delineato dall'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile, avuto riguardo tanto alla dimensione «cardinale» quanto a quella «ordinale», secondo la distinzione, ormai acquisita, che informa le più recenti teorie retributive. In termini sostanziali, la proporzionalità «cardinale» attiene alla severità intrinseca della misura, cui è chiesto di superare i *test* di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto; la proporzionalità «ordinale», invece, esige coerenza comparativa nel sistema, sì che a condotte di disvalore diverso corrispondano risposte differenziate e coerenti con la gerarchia dei beni giuridici protetti.

In questa prospettiva metodologica, la disciplina in scrutinio appare esposta a un duplice sindacato. Sotto il profilo cardinale, poiché ricollega alla violazione di un obbligo di pubblicità legale - la cui natura è dichiarativa e non costitutiva - la sanzione massima ed irreversibile dello scioglimento senza liquidazione, anticipando l'effetto più afflittivo rispetto all'accertamento sostanziale della perdita dei requisiti mutualistici o della assenza di vitalità sociale. Sotto il profilo ordinale, perché omologa, sotto un'unica misura espulsiva non graduabile, fattispecie ontologicamente diseguali, laddove l'ordinamento, specie in ragione dell'art. 45 della Costituzione, pretende un bilanciamento che valorizzi la sostanza sulla forma e impone l'utilizzo di strumenti meno restrittivi prima di giungere alla soppressione dell'ente.

25. Sulla *ratio* «deflattiva» dell'art. 223-*septiesdecies* e sulla sua estraneità strutturale al sistema di vigilanza.

L'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. si colloca, nella sua *ratio* primaria, al di fuori dell'architettura normativa dedicata alla tutela della mutualità genuina, che trova invece compiuta disciplina nel sistema di revisione cooperativa delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 220/2002 e nelle specifiche disposizioni del codice civile relative allo scopo mutualistico e ai requisiti di prevalenza (su cui si tornerà in seguito).

La finalità precipua della norma in esame non è, dunque, quella di vigilare sulla correttezza dei rapporti mutualistici - per la quale l'ordinamento ha predisposto strumenti autonomi, differenziati e proporzionati - bensì quella di assicurare la vitalità effettiva delle società iscritte al Registro delle imprese, mantenendo l'albo camerale immune da soggetti meramente formali, privi di operatività sostanziale o ormai estranei ai traffici economici. È in questa prospettiva ordinatoria che il legislatore ha elevato il protratto mancato adempimento pubblicitario del deposito dei bilanci a indice sintomatico, ancorché presuntivo, di una possibile cessazione della vita sociale, mirando più a preservare l'affidabilità del sistema pubblicistico della pubblicità legale che a svolgere un controllo qualitativo sulla genuinità della mutualità.

Su tale fondamento, si innesta il duplice scrutinio di proporzionalità.

Nella dimensione della proporzionalità cardinale, il giudizio si concentra per lo più sulla congruenza dello strumento rispetto alla sua finalità propria, che è appunto quella di espungere dal Registro delle imprese gli enti inattivi o privi di effettività gestionale. La verifica, in tal caso, concerne l'idoneità e la non eccedenza della misura rispetto al valore autonomamente protetto dalla disposizione, valutato in sé e per sé, senza necessità di confronto con altri strumenti dell'ordinamento.

Diversamente, sul piano della proporzionalità ordinale, il sindacato si estende oltre la finalità originaria della norma, per valutare altresì il rapporto tra la misura stessa e il complesso degli altri strumenti che presidono alla tutela della mutualità. In questa prospettiva comparativa, il giudice deve verificare se la scelta legislativa dello scioglimento senza liquidazione, nella sua rigidità ed automatismo, si ponga in un equilibrio ragionevole rispetto ad alternative meno afflittive, che - pur efficaci nella salvaguardia della mutualità - non incidono in maniera irreversibile sull'esistenza dell'ente.

Ne deriva che l'art. 223-*septiesdecies*, pur estraneo al sistema di vigilanza sulla mutualità, deve comunque superare entrambi i livelli del giudizio di proporzionalità: l'uno, cardinale, riferito alla sua funzione propria di presidio della vitalità sociale; l'altro, ordinale, riferito al bilanciamento con gli strumenti già previsti dall'ordinamento per garantire la correttezza mutualistica, al fine di evitare che lo strumento estremo dello scioglimento operi in modo eccedente rispetto alle finalità che la norma, nel suo sistema, e chiamata a perseguire.



26. Sulla proporzionalità cardinale: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto del meccanismo dissolutorio.

Nella prospettiva intrinseca del giudizio di proporzionalità, si profila l'insuperabilità dei *test* di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto da parte dell'assetto approntato dall'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., poiché esso predispone una conseguenza automatica, rigida e non graduabile - lo scioglimento senza liquidazione - a fronte di una condotta che non è univocamente rivelatrice della cessazione della funzione mutualistica o della inattività dell'ente e che, per la sua stessa natura formale, non consente di desumere, *ex se*, un disvalore sostanziale commisurato alla più afflittiva tra le misure previste dall'ordinamento.

È dirimente, al riguardo, la precisazione secondo cui il riferimento normativo al «mancato deposito dei bilanci di esercizio» attiene esclusivamente all'adempimento pubblicitario presso il Registro delle imprese, ai sensi degli articoli 2435 e 2519 del codice civile, e non già alla redazione o alla approvazione interna del bilancio, governate dagli articoli 2364 e 2478-*bis* del codice civile (per il tramite dell'art. 2519 del codice civile), nonché dagli articoli 2435 e 2545-*undecies* del codice civile, laddove pertinenti. Il deposito, infatti, adempie a una funzione eminentemente pubblicitica: inserisce il bilancio in un sistema di pubblicità dichiarativa volto ad assicurare trasparenza e certezza nelle relazioni economiche, ma non integra requisito di validità, integrità o efficacia dell'atto nel piano endosocietario. E principio pacifico che la pubblicità camerale del bilancio abbia natura dichiarativa e non costitutiva, sicché la sua omissione non incide, di per sé, né sull'avvenuta redazione del documento né sulla sua approvazione assembleare, né determina l'illegittimità della gestione o l'inesistenza dell'attività sociale, risolvendosi piuttosto nella inottemperanza a un obbligo informativo verso i terzi.

In tale orizzonte, la medesima lettera dell'art. 223-*septiesdecies*, letta secondo canoni sistematici, evidenzia che il mancato deposito può essere stato assunto dal legislatore come indice di inattività, e non già come indice univoco di carenza di mutualità, potendo la norma operare persino nei casi in cui il bilancio sia stato regolarmente redatto e approvato ma non depositato nei termini di legge.

27. Sulla *ratio* originaria dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. e sulla lettura giurisprudenziale deflattiva.

A conferma della prospettiva sin qui delineata, giova richiamare la genesi storica dell'art. 223-*septiesdecies*, introdotto dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6, in attuazione della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366, nel quadro della riforma del diritto societario ispirata a finalità di semplificazione e razionalizzazione. La disposizione fu concepita quale procedura, anche transitoria, di scioglimento semplificato e accelerato, funzionale a rimuovere dal Registro delle imprese gli enti cooperativi di fatto cessati o privi di effettiva operatività, evitando l'apertura di liquidazioni inutili per soggetti ormai estranei al circuito economico.

In questa chiave, il protratto mancato deposito dei bilanci veniva assunto non come illecito autonomo, bensì quale indice presuntivo di inattività sostanziale, idoneo a giustificare lo scioglimento solo in quanto sintomatico della cessazione della vita sociale, specie in assenza di beni immobili da liquidare; la componente patrimoniale veniva, cioè, utilizzata come criterio meramente strumentale, e non come parametro definitivo del tipo cooperativo.

La giurisprudenza di legittimità e amministrativa ha ribadito, con nitore, tale impostazione deflattiva. La Corte di cassazione ha affermato che lo scioglimento *ex art. 223-septiesdecies* risponde a una *ratio* ordinatoria piuttosto che punitiva, mirando a eliminare società «inerme» o non più operative, nelle quali il protratto inadempimento contabile consente di presumere la cessazione dell'attività sociale, presunzione che, tuttavia, non opera allorché emergano elementi fattuali attestanti l'effettivo esercizio dell'attività mutualistica (Cass., sez. I, 12 giugno 2019, n. 15775; Cass., sez. I, 20 gennaio 2020, n. 1070). In termini convergenti, la giurisprudenza amministrativa ha ricondotto l'istituto alla necessità che l'inadempimento sia espressivo di un'inerzia qualificata e definitiva, tale da rendere superflua ogni ulteriore fase liquidatoria, richiedendo, dunque, una situazione di stabile inattività dell'ente (Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2016, n. 504; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2018, n. 1345).

28. Sulla natura sanzionatoria sostanziale dello scioglimento automatico, anche alla luce della sentenza n. 116/2025 della Corte costituzionale.

L'amministrazione resistente nelle proprie difese sostiene che lo scioglimento *ex art. 223-septiesdecies* non costituirebbe sanzione, ma conseguenza «ripristinatoria», come se il mancato deposito quinquennale instaurasse una presunzione *iuris et de iure* di mancanza di mutualità e come se l'istituto si allineasse, senza residui, all'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile (che presuppone, per converso, un accertamento in concreto, come si vedrà *infra*).

Tale ricostruzione non persuade giacché ciò che rileva, per lo scrutinio di proporzionalità ai fini costituzionali, non è l'etichetta formale, bensì l'effetto afflittivo e definitivo della misura: soppressione dell'ente e cancellazione dal Registro, con incidenza su posizioni soggettive protette (iniziativa economica in forma cooperativa, diritti dei soci,



rapporti in corso, talora diritti al lavoro). Un automatismo estintivo privo di accertamento in concreto e di dosimetria assume, pertanto, natura sostanzialmente sanzionatoria o, quantomeno, para-sanzionatoria, e non può sottrarsi a un pieno scrutinio di proporzionalità.

In termini ulteriormente risolutivi, la sentenza 21 luglio 2025, n. 116, di codesta Corte costituzionale offre criteri decisivi per la qualificazione dello scioglimento automatico delle cooperative quale misura di natura sostanzialmente sanzionatoria.

La Consulta ha ribadito che la natura della misura non dipende dalla qualificazione formale, bensì dai suoi tratti sostanziali: la generalità dell'applicazione, la funzione repressiva e dissuasiva e il grado di severità degli effetti prodotti. Sotto tali profili lo scioglimento per atto d'autorità si colloca al massimo grado di afflittività tra le misure previste dal sistema di vigilanza cooperativa, poiché determina l'estinzione dell'ente e la cessazione coattiva dell'attività sociale, incide in modo diretto e irreversibile sui diritti dei soci e, là dove essi prestino attività lavorativa in cooperativa, compromette anche il diritto al lavoro e l'esercizio dell'iniziativa economica in forma mutualistica.

La Corte ha escluso che si tratti di misura meramente organizzativa o ripristinatoria, evidenziando che, in ragione della sua eccezionale severità, essa reagisce a una condotta ritenuta bisognosa di risposta afflittiva e anticipa la conseguenza più grave prima dell'accertamento sostanziale della mancanza dei requisiti mutualistici. La natura sanzionatoria risulta viepiù accentuata quando lo scioglimento sia disposto automaticamente, senza possibilità di graduazione, e a fronte di condotte eterogenee che spaziano da comportamenti attivi e dolosi a mere omissioni colpose, talora riconducibili al solo legale rappresentante e non necessariamente note alla compagine sociale: in simili casi, l'applicazione indifferenziata della misura, priva di valutazione del disvalore concreto, genera un rischio manifesto di conseguenze sproporzionate e ingiuste.

La Consulta ha inoltre sottolineato che, allorché l'ordinamento disponga di strumenti intermedi o meno invasivi idonei a perseguire la finalità pubblica sottesa (quali, *in primis*, la gestione commissariale *ex art. 2545-sexiesdecies* del codice civile, anche ad acta), l'opzione per la misura più afflittiva deve essere sorretta da una necessità qualificata; in difetto, la scelta legislativa risulta eccedente rispetto allo scopo perseguito. La sproporzione cardinale della sanzione è aggravata dal fatto che essa anticipa l'effetto espulsivo rispetto all'accertamento sostanziale della perdita dei requisiti mutualistici, sopprimendo l'ente prima di verificare la sua effettiva conformità al modello costituzionalmente tutelato: una simile anticipazione, applicata in modo indifferenziato, si rivela incompatibile con il *favor* specifico che l'art. 45 della Costituzione accorda alla cooperazione e impone al legislatore di evitare soluzioni normative idonee a pregiudicare irragionevolmente la continuità di realtà cooperative potenzialmente sane.

29. Sulla piena assimilabilità strutturale dell'automatismo scrutinato al modello sanzionatorio censurato dalla Corte costituzionale.

Alla luce dei principi affermati dalla sentenza n. 116/2025, risulta evidente come lo scioglimento automatico previsto dall'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. presenti caratteristiche strutturali del tutto sovrapponibili a quelle valorizzate dalla Corte per qualificare la misura come sostanzialmente punitiva. Anche nel caso di specie, infatti, lo scioglimento consegue in via automatica al mero ricorrere di un presupposto formale, non consente alcuno spazio di graduazione, non prevede strumenti interposti, determina l'estinzione immediata dell'ente e produce un effetto espulsivo definitivo rispetto al sistema economico e cooperativo.

In tal modo, l'istituto oltrepassa la funzione deflattiva originariamente assegnatagli dal legislatore delegato del 2003 e si trasfigura, negli effetti concreti, in una misura afflittiva applicata indipendentemente da un previo accertamento sostanziale sulla perdita della mutualità. Si registra, dunque, un evidente scostamento tra la *ratio* originaria dell'istituto - volta alla cancellazione di enti inerti e privi di operatività, e la sua applicazione concreta, che finisce per colpire realtà pienamente operative, in violazione del principio di ragionevolezza e del mandato promozionale dell'art. 45 della Costituzione.

Proprio tale divaricazione tra funzione dichiarata e effetti reali dell'istituto costituisce un indice autonomo di irragionevolezza, dal momento che la disposizione, così interpretata e applicata, sacrifica la sostanza dell'attività mutualistica sull'altare di un formalismo documentale, eliminando enti che l'ordinamento sarebbe invece chiamato a riconoscere, sostenere e accompagnare, secondo quanto esige il dettato costituzionale.

30. Sul difetto dei requisiti di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto dell'estinzione automatica.

Si delinea, pertanto, la non conformità dell'assetto normativo ai tre canoni fondamentali della proporzionalità cardinale - idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto - alla luce degli elementi fin qui considerati, che hanno messo in evidenza la *ratio* del deposito dei bilanci, la natura dichiarativa dell'obbligo di pubblicità e la qualificazione sostanzialmente sanzionatoria dello scioglimento automatico.



Sul piano dell'idoneità, l'obiettivo dichiarato dal legislatore, ossia la deflazione del Registro delle imprese e la certezza informativa sullo status dell'ente - potrebbe essere conseguito attraverso strumenti meno invasivi, come il commissariamento *ad acta* su impulso e richiesta della cooperativa colpita dal provvedimento, volto al deposito dei bilanci mancanti, l'assegnazione di termini per la regolarizzazione, la sospensione temporanea di benefici o ulteriori misure ripristinatorie, che avrebbero funzione di riportare l'ente nella legalità senza eliminarlo irreversibilmente.

Sul piano della necessità, l'ordinamento già dispone di alternative meno afflittive ed egualmente idonee a garantire l'effettività dei controlli, tra cui la gestione commissariale *ex art. 2545-sexiesdecies* del codice civile, idonea a produrre coattivamente gli adempimenti dovuti e a verificare in concreto la persistenza della mutualità, evitando che la sanzione più grave intervenga in assenza di un accertamento sostanziale. Ne deriva che la scelta legislativa dell'automatismo dissolutorio non appare né indispensabile né proporzionata rispetto alle finalità perseguite.

Sul piano della proporzionalità in senso stretto, si impone considerare la sofferenza giuridica impressa dallo scioglimento: esso travolge l'ente, ne interrompe l'attività economica, disarticola rapporti contrattuali in corso (anche con pubbliche amministrazioni), compromette servizi a rilevanza sociale, incide sui lavoratori, spesso appartenenti a categorie deboli, e provoca effetti a cascata sul tessuto comunitario. Tale sacrificio si rivela manifestamente eccedente rispetto al disvalore dell'omissione formale, specie quando, come nel caso di specie, emergano elementi univoci di piena operatività e regolarità sostanziale.

31. Sull'evidenza fattuale idonea a smentire l'equiparazione tra omissione pubblicitaria e inattività sostanziale.

Dagli atti del giudizio emerge un quadro fattuale che mostra, in maniera plausibile e non smentita dall'amministrazione, la piena continuità operativa, amministrativa e mutualistica della Koalaludo cooperativa sociale a r.l., smentendo così la valenza che la norma attribuisce all'omesso deposito pluriennale dei bilanci quale presunto indice di inattività sostanziale.

La visura camerale attesta una stabilità operativa ininterrotta sin dal 1° giugno 2008; al 31 marzo 2025 risultano attivi dodici addetti oltre ai tre amministratori, con incrementi stagionali; risultano in corso numerosi rapporti contrattuali con enti pubblici e privati, tra cui il coordinamento del sistema ludotecario e del servizio «Ludobus» del Comune di Livorno, i centri estivi presso plessi scolastici cittadini, attività educative presso la Fortezza Nuova, progetti di mobilità scolastica come il «Pedibus» e servizi di animazione in strutture residenziali per anziani, alcune delle quali attive ininterrottamente dal 2018.

Sul versante amministrativo-contabile, risulta la regolare tenuta del Libro Unico del Lavoro, la corresponsione delle retribuzioni, l'invio delle denunce contributive e fiscali (modelli F24 e UNIEMENS), la trasmissione delle CU e dei modelli 770, l'assolvimento degli obblighi IVA e il pagamento dei contributi di revisione all'Albo per i bienni 2019-2020, 2021-2022 e 2023-2024. Si evidenzia, altresì, l'avvenuta regolarizzazione del profilo pubblicitario con il deposito, tra il 14 e il 17 agosto 2025, dei bilanci 2019-2022 e la procedura di approvazione in corso dei bilanci 2023-2024.

Un insieme così univoco di dati disarticola il nesso presuntivo posto dalla norma tra omissione documentale e estinzione dell'ente, dimostrando come il mancato deposito dei bilanci non costituisca indicatore affidabile né della perdita della mutualità, né della cessazione della vita sociale.

La cooperativa, lungi dall'essere un soggetto «inerte», risulta pienamente inserita nel circuito economico e sociale e svolge attività di elevato valore comunitario, con ricadute positive su minori, famiglie, scuole, servizi sociali e strutture residenziali.

L'applicazione dell'automatismo dissolutorio, in un simile contesto, appare dunque non solo irragionevole, ma profondamente sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.

32. Sulla manifesta sproporzione dell'automatismo sanzionatorio e sulla frizione sistemica con gli articoli 3 e 45 della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve ulteriormente porre in evidenza come gli automatismi sanzionatori privi di graduazione, che colpiscono in egual modo condotte qualitativamente e quantitativamente differenti, non resistano al sindacato di ragionevolezza e proporzionalità imposto dagli articoli 3 e 45 della Costituzione.

L'assimilazione normativa tra comportamenti dolosi e mere omissioni colpose, tra inadempimenti formali e situazioni di perdurante operatività mutualistica, integra un appiattimento sanzionatorio che interrompe irragionevolmente la funzione sociale della cooperazione e incide, in modo sproporzionato, su diritti fondamentali dei soci, sui rapporti di lavoro e sui servizi erogati alle comunità di riferimento.

La vicenda concreta può offrire una esemplificazione paradigmatica di tale distorsione: il combinato disposto del decreto ministeriale di scioglimento e degli atti consequenziali ha prodotto un effetto espulsivo immediato, materializzatosi nel blocco dell'operatività bancaria, nell'interruzione dei servizi educativi e sociali in corso, nel rischio di sospensione delle prestazioni lavorative e nella compromissione dei rapporti in essere con amministrazioni pubbliche e



soggetti privati. Tutto ciò è avvenuto in assenza di un contraddittorio effettivo, senza che alla cooperativa fosse riconosciuto alcuno spazio di recupero o regolarizzazione, nonostante essa avesse depositato i bilanci mancanti e conservasse una piena e documentata attività mutualistica, produttiva di utilità sociali rilevanti.

È proprio questa cesura tra la modestia del disvalore formale e l'estrema severità delle conseguenze a rendere manifesto il difetto di proporzionalità cardinale dell'automatismo: la sanzione estintiva, nella sua perentorietà, si rivela, radicalmente incoerente rispetto allo scopo dichiarato dal legislatore, sacrificando realtà cooperative vitali e pienamente operative per un inadempimento che non incide sulla sostanza della gestione.

Si verifica, così, uno squilibrio strutturale tra l'interesse alla certezza pubblicistica del sistema registrale e il *favor* costituzionale per la cooperazione, squilibrio che determina una sproporzione intrinseca e vulnera il nucleo essenziale del principio di ragionevolezza. L'automatismo in esame, nella sua indiscriminata applicazione, si risolve dunque in una disciplina incapace di riflettere la pluralità delle situazioni concrete e finisce per frustrare il mandato promozionale dell'art. 45 della Costituzione, che impone alla Repubblica di riconoscere e favorire lo sviluppo della cooperazione mediante strumenti normativi congrui, gradualmente e rispettosi della funzione sociale che essa esprime.

E.2.1. Proporzionalità ordinale.

33. Sulla proporzionalità ordinale e sul disvalore relativo dell'illecito nell'ordinamento.

La seconda nozione di proporzionalità, quella cd. «ordinale», si pone quale naturale esplicazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione e consente di misurare il disvalore relativo dell'illecito nell'ordinamento, secondo criteri che hanno trovato elaborazione nel pensiero giuridico contemporaneo e in sede comunitaria. Essa implica che l'ordinamento distingua tra violazioni omogenee e eterogenee, nel rispetto di tre esigenze fondamentali: che a illeciti di disvalore comparabile corrispondano sanzioni di severità comparabile (*parity*); che a illeciti più gravi corrispondano sanzioni più severe, e viceversa (*rank-ordering*); che a illeciti significativamente più gravi corrispondano reazioni significativamente più severe (*spacing of penalties*).

Tali criteri, costantemente richiamati nella giurisprudenza costituzionale, sono funzionali alla prevenzione di aporie interne ai sistemi sanzionatori, poiché il legislatore - titolare di una discrezionalità ampia nella dosimetria delle pene - deve comunque evitare che emergano soluzioni arbitrarie o manifestamente irragionevoli. In tal senso si sono espresse, tra le più recenti, le sentenze n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, nn. 260 e 95 del 2022, n. 62 del 2021 e n. 91 del 2024.

L'esigenza di coerenza razionale e valoriale del sistema, già autorevolmente chiarita dalla celebre sentenza n. 204 del 1982, impone di scongiurare trattamenti sanzionatori indifferenziati riferiti a fatti caratterizzati da disvalori eterogenei.

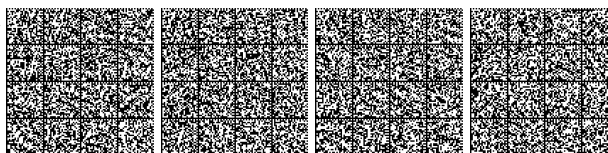
È nel solco di tali principi che si colloca il dubbio di costituzionalità qui prospettato.

L'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. applica infatti la sanzione massima dello scioglimento automatico a fronte di un mero inadempimento pubblicitario - l'omesso deposito dei bilanci oltre il quinquennio - prescindendo da un accertamento sostanziale sulla perdita della mutualità o della vitalità operativa. In tal modo la disposizione assimilerebbe, quanto all'esito, una condotta formale a quella, ontologicamente e assiologicamente distinta, contemplata dall'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile, che richiede un accertamento sostanziale della carenza di mutualità o dell'impossibilità per l'ente di perseguire i propri scopi statutari.

34. Sul raffronto con il sistema applicabile alle società di capitali e sulla maggiore severità irragionevole del trattamento delle cooperative (violazione del parametro della severità comparabile o *parity*).

Una prima significativa incrinatura della proporzionalità ordinale emerge dal confronto con la disciplina prevista per le società di capitali dall'art. 40 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (recante: Semplificazione delle procedure di cancellazione dal registro delle imprese e dall'albo degli enti cooperativi). Si tratta di norme dirette a presidiare interessi analoghi, l'eliminazione dal Registro delle imprese di enti inattivi, ma strutturate secondo logiche radicalmente differenti, ispirate, nel caso delle società lucrative, a criteri di gradualità, rimediabilità e valutazione concreta, del tutto estranei all'art. 223-*septiesdecies*.

In base all'art. 40, il conservatore del Registro delle imprese, una volta accertato il protratto inadempimento documentale ovvero altri indici sintomatici di inattività, non procede affatto alla cancellazione dell'ente; egli provvede piuttosto ad iscrivere una determinazione meramente iniziale, priva di effetti estintivi immediati, e pone gli amministratori nella condizione di rispondere, spiegare e regolarizzare. Il provvedimento è infatti comunicato alla società, la quale dispone di un termine di sessanta giorni per dimostrare la propria effettiva operatività, per avanzare istanza motivata di prosecuzione dell'attività, o, semplicemente, per procedere al deposito dei bilanci omessi, si da ristabilire la regolarità formale.



Soltanto laddove la società, pur messa nelle condizioni di partecipare, non offra alcun riscontro, il conservatore verifica ulteriori elementi sostanziali, quali la chiusura della partita IVA o l'assenza di beni registrati, e solo all'esito di tale duplice vaglio - formale e sostanziale - procede alla cancellazione definitiva.

È dunque evidente come la disciplina riservata alle società di capitali, pur riferita a soggetti privi di una posizione costituzionale privilegiata, sia improntata ai criteri della gradualità, del contraddittorio effettivo, della rimediabilità dell'inadempimento, della verifica in concreto dell'attività economica e della proporzionalità della reazione ordinamentale. L'estinzione è confinata all'estrema *ratio* e sopraggiunge solo quando la società, messa a conoscenza della propria irregolarità, scelga di non attivarsi e quando risulti definitivamente accertata l'assenza di ogni vita economica.

All'opposto, l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. tratta il mero inadempimento pubblicitario - il quale, per sua natura, attiene alla conoscibilità esterna dei dati contabili e non alla sostanza dell'operatività societaria - come presupposto necessario e sufficiente per la soppressione immediata e irreversibile dell'ente, senza contraddittorio, senza rimedi, senza strumenti correttivi e senza alcun apprezzamento in fatto. L'assenza del deposito diviene, per espressa costruzione normativa, non già un indice che richiede conferma, ma una presunzione assoluta e non confutabile di inattività, idonea a provocare un effetto estintivo che, nelle società di capitali, è invece subordinato a valutazioni plurime e ad un'interlocuzione procedimentale che incorpora gli stessi principi di razionalità e proporzionalità che il nostro ordinamento postula anche nei settori privi di copertura costituzionale.

Così si delinea una contraddizione di sistema di particolare intensità: i soggetti tutelati dall'art. 45 della Costituzione, portatori di una funzione sociale che la Repubblica è chiamata a promuovere e sostenere, vengono assoggettati ad una disciplina più afflittiva e meno garantita rispetto alle società orientate al lucro, che, pur prive di speciale dignità costituzionale, godono di un procedimento ispirato alla massima cautela, alla effettiva verifica dell'inattività, alla possibilità di ravvedimento e alla residualità della cancellazione. L'art. 223-*septiesdecies* opera dunque secondo una *ratio* invertita, che sovverte la gerarchia valoriale tracciata dalla Costituzione: mentre la legge ordinaria assicura ai soggetti lucrativi una piena possibilità di regolarizzazione e di conservazione della continuità aziendale, l'ordinamento nega tale possibilità proprio a quegli enti che, per volontà del costituente, devono essere oggetto di *favor* e di vigilanza proporzionata, graduata e non meramente repressiva.

Si manifesta così, in tutta chiarezza, il *vulnus* al principio di proporzionalità ordinale: lo stesso fatto - l'omesso deposito dei bilanci per cinque esercizi, riceve un trattamento sensibilmente più mite nelle società lucrative e, viceversa, la sanzione più grave nel settore cooperativo, dove l'ordinamento dovrebbe, per contro, esercitare un'attenzione rafforzata verso la sostanza delle attività mutualistiche e non verso la mera regolarità documentale.

35. Sull'inidoneità del richiamo al decreto del Presidente della Repubblica n. 247/2004 e sulla definitiva emersione del *vulnus* di proporzionalità.

La difesa erariale ha tentato di giustificare la disciplina censurata mediante un accostamento ai meccanismi di cancellazione d'ufficio delle imprese inattive previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 2004, n. 247. Ma tale assimilazione non appare sostenibile, risolvendosi in un parallelismo soltanto formale.

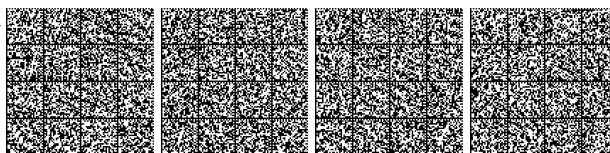
In primo luogo, la cancellazione d'ufficio delle società lucrative ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 247/2004 si fonda su un quadro sintomatico plurimo e convergente di inattività sostanziale: irreperibilità della sede legale, mancato compimento di atti di gestione per tre anni, mancanza del codice fiscale, mancata ricostituzione della pluralità dei soci, inerzia rispetto al termine di durata. L'omesso deposito dei bilanci non è presupposto sufficiente, ma semplice indice da corroborare mediante ulteriori elementi probatori.

In secondo luogo, l'ordinamento riconosce alla società un effettivo contraddittorio: l'art. 3, comma 2, del decreto prevede la possibilità di dimostrare la persistenza dell'attività sociale. L'effetto estintivo è subordinato all'esito negativo di tale verifica sostanziale.

Viceversa, l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. fa discendere la perdita della soggettività giuridica da un presupposto meramente formale, trasformando un inadempimento documentale in prova legale della mancanza di attività mutualistica, senza procedura partecipata né possibilità di regolarizzazione.

Si assiste così a una drastica inversione gerarchica: mentre per le società lucrative l'estinzione presuppone un accertamento sostanziale della inattività, per le cooperative - entità costituzionalmente qualificate - essa deriva automaticamente da un inadempimento di natura strumentale. Ne emerge una evidente violazione della proporzionalità ordinale e del principio di ragionevolezza in combinato con il *favor* cooperativistico sancito dall'art. 45 della Costituzione.

36. Sul raffronto con l'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile e sulla frattura della proporzionalità ordinale interna al sistema cooperativo (violazione della corretta gerarchia sanzionatoria o *rank-ordering*).



Un ulteriore raffronto che la proporzionalità ordinale impone è con l'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile (recante «scioglimento per atto dell'autorità») che, al primo comma, così recita: «L'Autorità di vigilanza, con provvedimento da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* e da iscriversi nel Registro delle imprese, può sciogliere le società cooperative e gli enti mutualistici che non perseguono lo scopo mutualistico o non sono in condizione di raggiungere gli scopi per cui sono stati costituiti o che per due anni consecutivi non hanno depositato il bilancio di esercizio o non hanno compiuto atti di gestione».

La disposizione, nell'ambito della disciplina generale e ordinaria dei controlli sulle società cooperative, prevede una pluralità di fattispecie alternative che possono condurre allo scioglimento delle stesse per atto dell'autorità: la perdita dello scopo mutualistico; l'impossibilità di conseguirlo; l'omesso deposito del bilancio per due esercizi consecutivi; il mancato compimento di atti di gestione.

Si tratta di presupposti eterogenei per struttura e contenuto, ma tutti astrattamente idonei a giustificare la misura estintiva, sebbene la norma imponga - per ciascuno di essi - un accertamento sostanziale da parte dell'autorità di vigilanza, anche attraverso gli strumenti delineati dal decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220: (revisione ordinaria, ispezione straordinaria, diffida, gestione commissariale).

Lo stesso art. 223-*septiesdecies* si presenta come ipotesi aggiuntiva rispetto all'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile, come si evince dalla formula di apertura: «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 2545-*septiesdecies* e 2545-*octiesdecies* del codice».

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 116/2025, ha evidenziato la saldatura sistematica tra la norma codicistica e quella di attuazione, con riferimento alla tecnica e agli effetti dello scioglimento d'autorità.

La comunanza della tipologia sanzionatoria - lo scioglimento per atto d'autorità, e la diversità strutturale dei presupposti che la legittimano costituiscono una prima ragione di violazione della proporzionalità ordinale: la medesima sanzione colpisce infatti fattispecie di disvalore radicalmente diverso, con una equiparazione che trascura la diversa portata delle condotte prese in considerazione. L'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile riserva lo scioglimento a situazioni che incidono sulla ragione d'essere stessa dell'ente cooperativo, mentre l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. lo fa discendere da un inadempimento meramente strumentale e formale.

Tale asimmetria emerge con ancora maggiore chiarezza se si considera la disciplina del decreto legislativo n. 220/2002, che struttura un sistema di vigilanza fondato su un accertamento sostanziale, graduato e dialogico. In esso, lo scioglimento costituisce l'esito terminale di un percorso istruttorio che valuta la persistenza o meno della mutualità e della correttezza gestionale. Al contrario, l'art. 223-*septiesdecies* dispensa da ogni accertamento concreto, ponendosi fuori dalla logica stessa del sistema mutualistico.

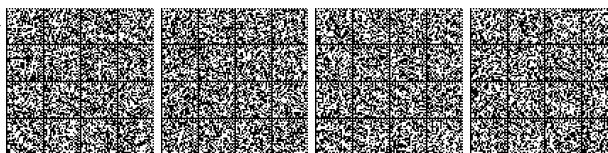
L'effetto è che la sanzione più grave viene estesa a ipotesi che non riflettono alcuna compromissione della mutualità, né alcuna inattitudine strutturale dell'ente a perseguire gli scopi statutari, con una equiparazione priva di razionale fondamento.

37. Sulla sovrapposibilità delle fattispecie basate sull'omesso deposito dei bilanci e sulla seconda frattura della proporzionalità ordinale (violazione della graduazione proporzionata delle sanzioni o *spacing of penalties*).

Un ulteriore profilo di irragionevolezza emerge dal fatto che nel nostro ordinamento lo scioglimento d'autorità è previsto come conseguenza automatica del mancato deposito dei bilanci in presenza di due fattispecie sovrapponibili: l'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile (per l'omesso deposito biennale) e l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile (per l'omesso deposito quinquennale, combinato con l'assenza di beni immobili). Tale sovrapposizione produce un difetto di coordinamento sistematico, poiché presupposti temporalmente e qualitativamente distinti conducono alla medesima sanzione estintiva, senza che emerga una progressione logica o una graduazione coerente con la diversa intensità del disvalore.

La prima disposizione attribuisce all'autorità di vigilanza il potere di disporre lo scioglimento dell'ente in presenza, tra l'altro, del mancato deposito del bilancio per due esercizi consecutivi. La norma attuativa, invece, contempla parimenti lo scioglimento d'autorità, ma lo collega sia al protrarsi del mancato deposito dei bilanci per oltre cinque anni che all'ulteriore circostanza della non esistenza di valori patrimoniali immobiliari.

Appare già evidente la discrasia sistemica tra le due disposizioni se si considera che l'ordinamento finisce per comminare la medesima sanzione dissolutiva in modo automatico e incondizionato proprio nell'ipotesi di inadempimento meno grave - il mancato deposito dei bilanci per il biennio - mentre subordina quello che dovrebbe costituire l'intervento più severo, poiché riferito a un inadempimento più esteso e significativo, al verificarsi di un'ulteriore condizione estrinseca, ossia l'assenza di beni immobili nel patrimonio dell'ente.



Ne risulta un'evidente inversione della proporzione tra gravità della condotta omissiva e rigidità della reazione ordinamentale: laddove il disvalore è minore, la sanzione opera senza filtro; laddove, invece, l'omissione si protrae per un quinquennio, l'effetto estintivo si attiva solo qualora concorrano circostanze patrimoniali ulteriori, del tutto eterogenee rispetto al presupposto dell'irregolarità contabile. Tale asimmetria, lungi dal rispondere a un disegno coerente, appare anzi incrinare l'esigenza di razionalità e proporzionalità che dovrebbe presidiare la costruzione delle fattispecie dissolutive, generando un'irragionevole frattura applicativa all'interno del medesimo segmento normativo.

La giurisprudenza amministrativa, poi, ha accentuato tale convergenza qualificando lo scioglimento *ex art. 2545-septiesdecies* del codice civile come atto vincolato, nonostante la lettera della norma impieghi il verbo «può», e ha ritenuto inoperante il vizio di partecipazione ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2023, n. 5534; Cons. Stato, sez. I, 8 aprile 2025, parere n. 312; Cons. Stato, sez. I, 30 dicembre 2025, n. 1526). Parimenti, è stato chiarito che il mancato deposito biennale costituisce autonoma fattispecie idonea *ex se* a fondare lo scioglimento, indipendentemente dalla revisione mutualistica.

37.1. Diversa opzione interpretativa dell'art. 2545-*septiesdecies* e asimmetria tra discrezionalità codicistica e automatismo dell'art. 223-*septiesdecies* (irragionevole sovversione della gerarchia sanzionatoria o *rank-ordering*).

Sotto il possibile angolo interpretativo alternativo - che valorizza il significato letterale del «può», ritenendolo espressione di potere discrezionale dell'autorità - la violazione della proporzionalità non si attenua: in tal caso, l'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile richiederebbe comunque una valutazione concreta della vitalità dell'ente, mentre l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile opererebbe in modo rigido e automatico, senza margine di apprezzamento, producendo una frattura ancor più netta nella scala dei disvalori.

Come sopra evidenziato, infatti, la sovrapposibilità tra le due disposizioni - entrambe accomunate dall'esito estintivo dell'ente - trova origine nell'opzione interpretativa accolta dalla prevalente giurisprudenza, segnatamente amministrativa, che ha attribuito alla formulazione dell'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile un valore sostanzialmente vincolante, pur a fronte dell'impiego del verbo «può» riferito allo scioglimento delle cooperative che non abbiano depositato il bilancio per due esercizi consecutivi. Tale lettura, pur diffusamente accolta, non rappresenta tuttavia l'unica ermeneusi plausibile, né è quella che maggiormente si conforma alla struttura letterale e sistematica della norma codicistica.

Laddove si adotti un'interpretazione maggiormente aderente al significato proprio della locuzione «può», occorre riconoscere che i poteri conferiti all'autorità ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile mantengono la loro natura intrinsecamente discrezionale.

Tale discrezionalità, è bene precisarlo, si esplica nella fase di accertamento dei presupposti, nella valutazione complessiva della loro portata sul piano fattuale e non nella scelta amministrativa a valle. La giurisprudenza ha infatti precisato che la discrezionalità attribuita all'autorità di vigilanza dall'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile non concerne affatto la determinazione finale circa l'*an* della misura dissolutiva, bensì si esaurisce nella fase istruttoria di accertamento dei presupposti tipizzati dal legislatore (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 giugno 2025, n. 6939 in cui si precisa che il verbo «può» deve riferirsi unicamente al margine di apprezzamento inerente alla verifica della ricorrenza delle circostanze fattuali rilevanti).

In tale prospettiva, tutte le alternative circostanze fattuali previste dalla disposizione (la perdita dello scopo mutualistico; l'impossibilità di conseguirlo; l'omesso deposito del bilancio per due esercizi consecutivi; il mancato compimento di atti di gestione) non determinerebbero un effetto dissolutorio automatico, ma costituirebbero indici sintomatici che l'amministrazione è chiamata a valutare nel concreto, alla luce della complessiva vitalità dell'ente e dell'effettiva rispondenza dell'attività svolta allo scopo mutualistico.

Il mancato deposito dei bilanci non opera dunque *ipso iure*, ma richiede una ponderazione sostanziale della situazione societaria, che investe profili quali la natura delle attività esercitate, la loro continuità, la struttura organizzativa, il grado di autonomia decisionale, la finalizzazione complessiva dell'azione sociale e il livello di esposizione al rischio economico.

Assumendo questa impostazione, il raffronto con l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile evidenzia un ancor più marcato difetto di proporzione interna al sistema.

La norma codicistica, pur riferendosi a presupposti che possono assumere rilievo istituzionale assai significativo - come la perdita dello scopo mutualistico o la sopravvenuta impossibilità di realizzare gli scopi statutari - non sottrae l'autorità al dovere di esercitare un apprezzamento discrezionale, volto a tarare la misura dissolutiva alla luce della gravità e della rilevanza effettiva delle circostanze riscontrate. La sanzione più incisiva viene dunque applicata solo all'esito di un giudizio individualizzato, rispettoso della complessità del caso concreto.

Di tutt'altro segno è, invece, la disciplina dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile, che, pur muovendo da presupposti di portata più circoscritta - l'omesso deposito dei bilanci per oltre un quinquennio e la contestuale assenza di beni immobili - prevede uno scioglimento automatico, rigidamente vincolato, insensibile al contesto fattuale



e non accompagnato da alcuna valutazione sulla possibilità di recupero funzionale dell'ente. Il procedimento, privo di contraddittorio endoprocedimentale e impermeabile a qualsiasi modulazione, conduce direttamente all'estinzione e alla successiva cancellazione, senza consentire un apprezzamento graduato della gravità dell'inadempimento o delle eventuali cause giustificative.

Questa eterogeneità dei modelli decisionali produce una frattura che si pone in tensione con il principio di proporzionalità in senso ordinale. Ne scaturisce un assetto paradossale: ipotesi che, per contenuto e impatto potenziale, possono incidere profondamente sulla struttura identitaria della cooperativa richiedono un accurato giudizio ponderativo; viceversa, una fattispecie costruita su presupposti più modesti, e comunque non immediatamente rivelatori della cessazione dell'attività, determina un effetto estintivo automatico, non graduabile e privo di valutazione preventiva. Si incrina così l'armonia sistematica che dovrebbe correlare la gravità del presupposto alla severità della reazione ordinamentale.

Ne deriva, in conclusione, un quadro normativo strutturalmente disallineato: a presupposti qualitativamente e quantitativamente diversi corrispondono reazioni non calibrate secondo una logica progressiva, con l'effetto di attribuire una sanzione vincolata e immediata all'ipotesi meno grave e, per converso, una sanzione modulabile e mediata da valutazioni discrezionali all'ipotesi potenzialmente più incisiva. L'automatismo previsto dall'art. 223-*septiesdecies* si colloca così *extra ordinem*, rompendo la coerenza interna del sistema e alterando la proporzione tra fatto e conseguenza giuridica che costituisce presidio irrinunciabile di razionalità dell'ordinamento.

Non meno rilevante è la distanza funzionale tra l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile e il sistema di vigilanza del decreto legislativo n. 220/2002, dal quale la norma risulta estranea tanto per finalità quanto per struttura. Mentre il decreto legislativo 220 persegue la tutela della mutualità attraverso controlli sostanziali e graduati, l'art. 223-*septiesdecies* crea un automatismo estraneo alla fisiologia della vigilanza cooperativa, volto unicamente alla «pulizia» del registro, ma con effetti ben più incisivi rispetto a quelli previsti dai rimedi mutualistici propri dell'ordinamento.

Il difetto di proporzionalità ordinale è reso ancor più evidente dalla circostanza che l'art. 223-*septiesdecies*, originariamente introdotto come norma transitoria di bonifica del Registro nel 2003 e destinato a esaurirsi entro il 31 dicembre 2004, è stato reso permanente dall'art. 10 della legge n. 99 del 2009, senza adeguamento dei presupposti presuntivi e senza ricalibratura del meccanismo consequenziale. Da misura eccezionale limitata a un contesto emergenziale, la norma è divenuta fonte ordinaria di scioglimenti, con rigore maggiore di quello previsto nelle ipotesi sostanziali tipizzate dal codice civile.

38. Sulla giurisprudenza costituzionale e sulla necessità di una ragione adeguata di omologazione.

La rigida equiparazione tra disvalori eterogenei non supera il vaglio della proporzionalità ordinale alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2025. In quella occasione la Corte ha affermato che previsioni che «colpiscono in egual modo fatti in qualche misura differenti» richiedono una adeguata ragione di omologazione, tanto più quando l'effetto prodotto è lo scioglimento dell'ente, misura definita «di eccezionale severità» e «al grado massimo di afflittività». La Corte ha inoltre ribadito la necessità del previo ricorso a strumenti meno restrittivi, quali la gestione commissariale e gli atti ad acta, ove il fatto non attesti *ex se* la perdita della mutualità.

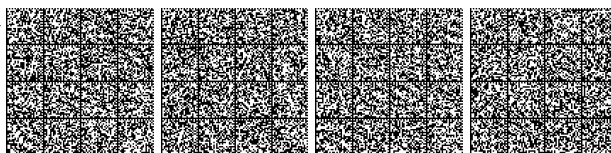
Nel caso ora in esame, difettano le ragioni che potrebbero giustificare l'omologazione: l'inadempimento pubblicitario quinquennale non è indicativo della cessazione dell'attività mutualistica, né del venir meno delle finalità o della vitalità sociali; l'assenza di beni immobili è elemento che non connota in maniera peculiare il modello cooperativo e la sanzione massima opera senza margine valutativo.

Ne risulta una violazione rafforzata dell'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 45 della Costituzione, poiché l'ordinamento finisce per punire allo stesso modo la perdita sostanziale della mutualità e la mera irregolarità documentale.

39. Sulla estraneità strutturale dell'art. 223-*septiesdecies* al sistema di vigilanza mutualistica.

L'art. 223-*septiesdecies* disp. att. del codice civile si presenta, sul piano sistemico, come norma estranea alla disciplina della vigilanza cooperativa delineata dal decreto legislativo n. 220 del 2002. Quest'ultimo attribuisce al Ministero competente il potere di esercitare controlli pubblici finalizzati esclusivamente all'accertamento dei requisiti mutualistici, mediante revisione e ispezione straordinaria, secondo un modello improntato a concretezza, gradualità e proporzionalità. La vigilanza mira alla tutela dell'identità cooperativa e non tollera automatismi ablativi.

L'art. 223-*septiesdecies*, viceversa, non reca alcun riferimento alla verifica della mutualità o alla correttezza gestionale; non prevede l'attivazione degli strumenti propri della vigilanza; opera su un piano meramente anagrafico-registrale, volto alla depurazione del Registro; e, tuttavia, determina un effetto estintivo più incisivo di quello previsto dagli articoli 2545-*sexiesdecies* e 2545-*septiesdecies* del codice civile.



La disposizione si colloca dunque su un piano funzionale affatto diverso, e per certi aspetti opposto, rispetto al sistema di vigilanza mutualistica. È proprio tale estraneità strutturale a rendere ancora più evidente il difetto di proporzionalità ordinale: un meccanismo meramente formale, avulso dal sistema della revisione cooperativa, determina una conseguenza sostanziale massima riservata alle più gravi fattispecie di perdita della mutualità o assenza di atti di gestione per periodi prolungati, senza che l'ordinamento esiga - come altrove - una verifica della realtà effettiva dell'ente e della gravità delle sue irregolarità.

E.3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, alla CEDU (art. 1 Prot. n. 1; divieto di pene grossolanamente sproporzionate) e, in via sistemica, alla CDFUE (articoli 17 e 49, § 3).

40. Sulla funzione dei parametri convenzionali come norme interposte e sul ruolo sistemico della CDFUE.

Il Collegio premette che la questione di costituzionalità prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, si colloca nel solco della giurisprudenza consolidata, secondo cui le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo possono fungere da parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale ogniqualvolta il loro contenuto precettivo risulti pertinente al segmento normativo sottoposto a scrutinio e l'incidenza sia diretta sui diritti evocati. In tale prospettiva, assumono particolare rilievo l'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU - nella parte in cui tutela la dimensione patrimoniale delle posizioni giuridiche soggettive e dell'apparato organizzativo dell'ente - e lo *standard* di proporzionalità delle misure afflittive desumibile dall'art. 3 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nel senso di vietare pene o sanzioni «grossolanamente sproporzionate».

Tali parametri appaiono pertinenti con riguardo alla disciplina oggetto di rimessione, poiché lo scioglimento ipso iure della cooperativa, con devoluzione del patrimonio, incide in modo diretto e irreversibile non solo sulla struttura patrimoniale e operativa dell'ente, ma anche, per riflesso, sulla sfera giuridica dei soci.

Quanto ai parametri della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente gli articoli 17 (proprietà) e 49, par. 3 (proporzionalità delle pene) - il Collegio è consapevole del limite segnato dall'art. 51 CDFUE, che ne circoscrive l'operatività come norme interposte ai soli casi in cui la fattispecie ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Ciò non esclude, tuttavia, che i principi ivi contenuti possano svolgere una funzione orientativa e rafforzativa del giudizio di proporzionalità fondato sugli articoli 3 e 45 della Costituzione, e sull'architettura stessa della CEDU.

41. Sulla proporzionalità «cardinale» e sui criteri costituzionali e convenzionali di controllo.

Le considerazioni che precedono corroborano l'assunto secondo cui la misura esaminata presenti possibili profili di irragionevolezza in relazione alla proporzionalità cardinale, ossia al rapporto intrinseco tra il disvalore della condotta e l'intensità della reazione ordinamentale. L'automatismo estintivo previsto dall'art. 223-*septiesdecies* - legato unicamente all'omesso deposito dei bilanci e all'assenza di valori patrimoniali immobiliari - appare, infatti, sganciato da qualsiasi valutazione sostanziale sulla perdita della mutualità o sull'effettiva inattività dell'ente, risultando potenzialmente eccedente rispetto al disvalore del fatto tipico.

Il sindacato di proporzionalità intrinseca, da tempo scolpito dalla giurisprudenza di questa Corte, a partire dalle sentenze n. 343 del 1993, n. 284 del 2019, n. 136 del 2020 e n. 91 del 2024, richiede che l'intensità della compressione dei diritti fondamentali sia calibrata sull'effettiva lesione o minaccia agli interessi pubblici sottesi alla norma. Tale approccio trova ulteriore conferma nella sentenza n. 116/2025, che ha stigmatizzato meccanismi automatici e non graduabili in settori affini, ribadendo i canoni della connessione razionale, della necessità, intesa come ricorso ai mezzi meno restrittivi, e della proporzionalità in senso stretto.

In tale prospettiva, il Collegio ravvisa che l'automatismo dissolutorio con devoluzione patrimoniale, in assenza di un previo accertamento sostanziale, rischi di travalicare il limite costituzionale, ponendosi in contrasto non solo con l'art. 3 della Costituzione, ma anche con l'art. 45 della Costituzione, che impone alla Repubblica di predisporre controlli «opportuni» idonei a preservare, non a sacrificare *ex abrupto*, l'identità mutualistica delle cooperative.

Per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, entrano così in rilievo l'art. 3 CEDU e l'art. 1 Prot. n. 1, cui si affiancano, come criteri orientativi, gli articoli 17 e 49, § 3, della CDFUE.

42. Sull'intreccio tra dignità, proprietà e giusto equilibrio nei parametri CEDU.

L'art. 3 CEDU, che vieta pene o trattamenti inumani o degradanti, esprime un presidio assoluto della dignità umana e impone agli Stati un dovere positivo di evitare interventi che risultino, anche indirettamente, lesivi di tale nucleo inviolabile. L'art. 1 del Protocollo n. 1, che tutela il diritto al rispetto dei beni, richiede che qualsiasi ingerenza nella sfera patrimoniale sia conforme alla legge, persegua un interesse generale e mantenga un ragionevole equilibrio tra le esigenze collettive e la tutela dell'individuo.



La giurisprudenza della Corte EDU ha più volte derivato dall'art. 3 CEDU un divieto di sanzioni «grossolanamente sproporzionate», come nei casi *Cumpănă e Mazăre* (GC, 2004), *Colago Mestre* (2007), *Belpietro c. Italia* (2013), *Nadtoka* (2016), *Olafsson* (2017), *Sallusti* (2019), e ha riconosciuto all'art. 1 Prot. n. 1 un raggio applicativo che abbraccia l'incidenza patrimoniale dell'intervento pubblico sull'attività economica (cfr: *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 1982).

La medesima Corte internazionale ha da tempo ricollegato alla sfera applicativa dell'art. 1 del Protocollo n. 1 le incidenze patrimoniali dell'intervento pubblico sull'attività economica (cfr: caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 1982), onde la reazione automatica, che nel caso che qui occupa si vorrebbe far scattare per il solo combinato mancato deposito e assenza di valori patrimoniali, esige un *test* di stretta necessità e di minor sacrificio dei diritti coinvolti.

Su tale scia il ricorso ai *least restrictive means* ovvero sia il rifiuto di automatismi indifferenziati, impone che la misura dissolutoria con devoluzione non può dirsi congrua se sganciata dall'effettivo deficit mutualistico dell'ente e se preclude all'amministrazione l'uso di strumenti graduati idonei a conseguire il medesimo fine di legalità sostanziale. La norma si colloca nell'orbita di tutela dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, che richiede che l'ingerenza pubblica sulla proprietà trovi innanzitutto base legale e, inoltre, risponda a scopo di interesse generale e, soprattutto, rispetti un ragionevole rapporto di proporzionalità (il c.d. *fair balance*) tra il fine perseguito e la compressione dei diritti incisi.

Nel sistema censurato nella presente ordinanza la base legale non difetta.

L'asimmetria si coglie invece sul crinale della proporzionalità: un indice puramente formale (l'omessa pubblicità contabile), non univocamente rivelatore della perdita della mutualità, aziona la misura più afflittiva possibile - l'estinzione dell'ente - in via necessaria e non graduabile, senza che siano previamente esplorati mezzi meno restrittivi idonei ad assicurare il medesimo scopo (ad esempio, commissariamento ad acta per il deposito, assegnazione di termini di regolarizzazione e di poteri ispettivi officiosi).

43. Sullo sbilanciamento del «*fair balance*» e sulla rigidità dell'automatismo.

Alla luce dei parametri convenzionali richiamati, il Collegio rileva che l'automatismo in questione potrebbe alterare il «giusto equilibrio» richiesto dall'art. 1 Prot. n. 1, riversando sull'ente e sui soci un sacrificio eccessivo rispetto alla gravità del fatto.

Ciò che difetta, in altri termini, è la proporzionata correlazione tra indice formale (omessa pubblicità contabile) e misura massima (estinzione dell'ente), applicata in via automatica, senza spazio di valutazione in concreto né misure intermedie atte a conseguire lo scopo con minore sacrificio (es.: commissariamento *ad acta* per adempiere al deposito, termini di regolarizzazione).

Il «*fair balance*» risulta dunque sbilanciato, poiché si sacrifica integralmente la sfera protetta dell'ente e dei soci per un inadempimento formale che non è, in sé, dimostrativo della carenza sostanziale di mutualità. Questo esito è esattamente il tipo di eccedenza che, nella prospettiva convenzionale, non supera il *test* di proporzionalità (come sopra evidenziato).

L'estinzione automatica, che non lascia spazio ad alcuna valutazione concreta né alla predisposizione di rimedi meno afflittivi, si fonda su un indice puramente formale - l'omessa pubblicità contabile - che non equivale, di per sé, a perdita della mutualità.

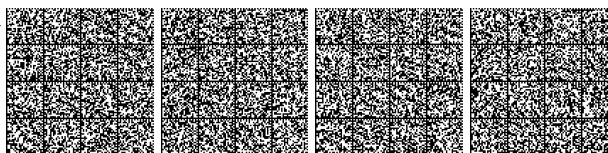
Tale rigidità replica gli stessi tratti già censurati dalla Corte nella sentenza n. 116/2025, ove era stato affermato che misure «al massimo grado di afflittività» esigono un sindacato particolarmente rigoroso di proporzione, pena il loro conflitto con i parametri costituzionali e convenzionali.

44. Sul divieto convenzionale di sanzioni grossolanamente sproporzionate e sull'assenza di graduazione.

La Consulta, nella più volte citata sentenza n. 116/2025, ha fatto proprio tale *standard* quando, scrutinando un automatismo dissolutorio nel contiguo settore della vigilanza cooperativa (art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 220/2002), ha concluso per l'illegittimità della soluzione normativa che omologa fatti «in qualche misura differenti» e anticipa la sanzione più grave prima di ogni accertamento sostanziale, esigendo al contrario la predisposizione di strumenti meno invasivi (tra cui la gestione commissariale ex art. 2545-*sexiesdecies* del codice civile) e una verifica in concreto della situazione dell'ente.

Il tratto comune, che qui viene in evidenza anche per l'art. 223-*septiesdecies*, è dunque la rigidità automatica del meccanismo, la sua insensibilità alla varietà delle condotte (fino alle mere omissioni formali), e l'assenza di valvole di graduazione idonee a correlare la severità dell'effetto estintivo al disvalore concreto del fatto.

Applicato alla fattispecie, lo scioglimento automatico e non graduabile: (a) colpisce indistintamente condotte eterogenee (fino a mere omissioni colpose), (b) è privo di filtri idonei a «misurare» il disvalore concreto, (c) non contempla rimedi meno invasivi.



Il grado di severità della misura è stato definito dalla stessa Corte costituzionale «al massimo livello di afflittività», proprio perché sopprime l'ente e incide sui diritti dei soci; in tale cornice, l'automatismo dissolutorio si espone a un giudizio di sproporzione intrinseca secondo lo *standard* convenzionale.

45. Sul ruolo sistemico degli articoli 17 e 49, § 3, CDFUE.

Nella cornice dei parametri evocati, acquistano rilievo - quali criteri orientativi - anche gli articoli 17 e 49, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), in rapporto agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione

Gli articoli si collocano tra i presidi strutturali dell'ordinamento dell'Unione, delineando, rispettivamente, la tutela del diritto di proprietà e il principio di proporzionalità delle pene.

L'art. 17 riconosce la proprietà quale diritto fondamentale, garantendone il pacifico godimento e ammettendo la privazione solo per motivi di interesse generale, sulla base della legge e previa corresponsione di un giusto indennizzo, secondo un bilanciamento che preservi l'essenza del diritto stesso.

L'art. 49, par. 3, introduce un limite sostanziale al potere punitivo, imponendo che le pene non siano sproporzionate rispetto al reato, sicché la risposta sanzionatoria dell'autorità risulti sempre misurata, ragionevole e conforme ai valori comuni dell'Unione.

Coniugati, tali precetti esprimono una visione integrata dei diritti fondamentali, nella quale la garanzia patrimoniale e il limite alla potestà punitiva concorrono a definire uno Stato di diritto europeo rispettoso della dignità umana, dell'equilibrio tra individuo e autorità e del principio di proporzione come criterio generale dell'azione pubblica.

46. Sulla prospettata sproporzione dell'apparato e sul rischio di effetti dissuasivi sull'iniziativa cooperativa.

Invero, la sentenza della Corte Costituzionale n. 116/2025 ha puntualizzato che, in assenza di riconducibilità della fattispecie all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE, le censure fondate direttamente sulla Carta sono inammissibili come parametri interposti; cionondimeno, i principi eurounitari sulla tutela della proprietà (art. 17) e sulla proporzionalità delle pene (art. 49, §3) convergono con i canoni costituzionali interni e rafforzano - sul piano argomentativo - lo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della misura che, automaticamente, fa discendere lo scioglimento e la devoluzione patrimoniale dal solo combinato mancato deposito dei bilanci e assenza di valori patrimoniali, senza previa verifica sostanziale del carattere mutualistico.

Sul versante interno, tale quadro si innesta nel percorso giurisprudenziale con cui la Corte costituzionale ha progressivamente rimarcato l'esigenza che le sanzioni siano modulate alla luce dell'offesa concreta, e non applicate secondo automatismi rigidamente predeterminati.

Già con la sentenza n. 284/2019 la Corte costituzionale ribadisce, pur in un esito di infondatezza, il principio secondo cui il sistema sanzionatorio deve consentire una adeguata modulazione della pena in rapporto alla concreta offensività del fatto, evitando che l'irrogazione derivi da automatismi rigidi e predeterminati.

La sentenza n. 91/2024, poi, ha ulteriormente chiarito che, nell'ambito delle sanzioni penali, non è compatibile con i principi costituzionali un sistema che imponga trattamenti sanzionatori massimi o particolarmente severi in via automatica, senza consentire alcuna valutazione della concreta offensività della condotta.

Tali approdi, unificati dall'esigenza di scongiurare esiti afflittivi grossolanamente sproporzionati, si pongono in armonia con la giurisprudenza CEDU in tema di divieto di pene e misure eccessive rispetto alla condotta, e consolidano un modello costituzionale che rifiuta gli automatismi e richiede un giudizio sostanziale, calibrato sulle peculiarità del caso e coerente con i valori di ragionevolezza, proporzione ed effettività della tutela.

47. Sull'obbligo di individuare rimedi alternativi e sulla sufficienza del sistema di vigilanza vigente.

Alla luce dei richiamati criteri, l'apparato sanzionatorio che collega, *ipso iure*, ai presupposti dell'art. 223-*septiesdecies* lo scioglimento per atto dell'autorità con devoluzione dell'intero patrimonio si rivela sproporzionato e irragionevole.

Si tratta di una misura automatica, non graduabile e posta a monte di qualsivoglia accertamento sul difetto di mutualità o di effettiva inattività dell'ente, benché i presupposti tipizzati (mancato deposito e assenza di *asset* patrimoniali) non siano, di per sé, sintomatici della mancanza dei requisiti che i controlli sono chiamati ad assicurare.

La sentenza n. 116/2025 ha stigmatizzato, in casi omologhi per struttura, l'anticipazione dissolutoria priva di verifica sostanziale, il difetto di ricorso ai mezzi meno restrittivi e la compressione eccedente di posizioni costituzionalmente rilevanti; qui parimenti difetta ogni spazio per misure flessibili idonee a realizzare la finalità pubblica del controllo, pur salvaguardando l'ente e la sua funzione sociale.



L'ordinamento già conosce reazioni meno incisive idonee a perseguire la legalità sostanziale, mentre l'automatismo dissolutorio determina un *vulnus* non necessario al sistema cooperativo e ai valori assicurati dall'art. 45 della Costituzione.

La natura ontologica della cooperativa - che giustifica il *favor* costituzionale ex art. 45 della Costituzione - viene qui pregiudicata non già dall'accertata carenza del carattere mutualistico, ma dal solo ricorrere dei presupposti formali-patrimoniali dell'art. 223-*septiesdecies*; ne discende una cesura tra la finalità del controllo e l'oggetto dell'accertamento che la reazione sanzionatoria dovrebbe presidiare. Il risultato è un sacrificio estremo (scioglimento e devoluzione) che colpisce anche gli interessi dei soci e degli altri beneficiari dell'attività della cooperativa, laddove la lesione si irradia sulla libertà d'impresa in forma cooperativa, sulla continuità occupazionale dei soci lavoratori e, in definitiva, su una pluralità di diritti fondamentali interni alla compagine sociale.

Siffatta sofferenza, nella prospettiva della proporzionalità «cardinale», si rivela eccessiva e, come tale, ingiusta, ove confrontata con il disvalore dell'illecito, che può consistere in mere omissioni burocratiche o in inerzie non fraudolente. Giova rimarcare che il ricorrere dei presupposti formali-patrimoniali (mancato deposito dei bilanci e assenza di valori patrimoniali) non equivale a difetto di mutualità: la misura in parola elimina dall'ordinamento l'ente prima che la pubblica autorità abbia potuto accertare - anche con mezzi officiosi e penetranti - l'eventuale scollamento dall'ideale cooperativo. La Corte ha chiarito che un impianto così rigido non supera né il *test* della necessità (difettando il ricorso ai mezzi meno invasivi) né quello della proporzionalità in senso stretto, poiché il costo sociale complessivo (estinzione dell'ente; devoluzione del patrimonio; interruzione dei servizi mutualistici) sovrasta il disvalore tipico delle condotte meno gravi e non dolose.

Infine, un automatismo tanto draconiano è suscettibile di determinare un *chilling effect* sull'iniziativa cooperativa, disincentivando la forma impresa che l'art. 45 della Costituzione promuove e favorisce: la prevedibilità di uno scioglimento «a scatto», ancorato al solo combinato mancato deposito/assenza patrimoniale, può raffreddare l'ingresso e la permanenza nel settore, con ricadute sistemiche su lavoro, tutela del risparmio e del credito, sviluppo della persona e mutualità esterna. La Corte ha già messo in guardia da simili esiti, richiamando la necessità di misure meno pregiudizievoli per ottenere l'effetto di coazione indiretta verso la legalità sostanziale, e sottolineando come la rigidità sanzionatoria omologhi condotte dolose e meri inadempimenti colposi.

48. Sulla necessità di individuare rimedi costituzionalmente adeguati in luogo dell'automatismo dissolutorio.

Le considerazioni che precedono impongono, altresì, di verificare se, una volta accertata la manifesta sproporzione della conseguenza automaticamente ricollegata ai presupposti di cui all'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni di attuazione del codice civile - vale a dire il mancato deposito dei bilanci accompagnato dalla assenza di valori patrimoniali - sia rinvenibile nell'ordinamento una risposta alternativa costituzionalmente adeguata, idonea a presidiare l'interesse pubblico senza determinare un sacrificio irreversibile e anticipato della compagine cooperativa.

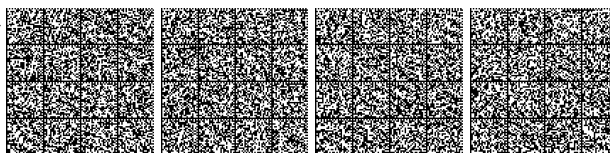
Sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2025, ha affermato in termini inequivoci che, una volta riscontrata l'illegittimità di un meccanismo sanzionatorio per violazione del principio di proporzionalità, «una pronuncia meramente ablativa determinerebbe un insostenibile vuoto di tutela», in contrasto con la stessa esigenza costituzionale di assicurare controlli effettivi sul fenomeno cooperativo.

La Corte ha, altresì, ribadito un principio ormai consolidato nella propria giurisprudenza, secondo cui l'intervento correttivo è consentito anche in assenza di soluzioni a «rime obbligate», risultando sufficiente che il trattamento sostitutivo sia ricavabile da «discipline già esistenti» e si collochi tra le «soluzioni costituzionalmente adeguate» coerenti con la logica perseguita dal legislatore.

Tali coordinate risultano pienamente sovrapponibili allo scrutinio dell'art. 223-*septiesdecies*, il quale riproduce un automatismo dissolutorio analogo per struttura ed effetti a quello oggetto della pronuncia della Corte, imponendo pertanto l'individuazione di misure analoghe o intermedie che consentano l'accertamento sostanziale della situazione dell'ente prima di giungere allo scioglimento con devoluzione del patrimonio.

Innanzitutto permane un robusto presidio di legalità cooperativa fondato su poteri di vigilanza discrezionali e graduati, in cui lo scioglimento per atto d'autorità opera quale *extrema ratio*, alla luce dell'art. 2545-*septiesdecies* del codice civile, che consente all'autorità di sciogliere le cooperative che non perseguano lo scopo mutualistico, non siano in condizione di raggiungere gli scopi statutari, ovvero siano rimaste inattive (mancato deposito dei bilanci per due anni o assenza di atti di gestione), con nomina, se del caso, dei commissari liquidatori.

In coerenza con gli approdi della Consulta, quindi, il sistema conserva strumenti correttivi e sostitutivi idonei a ripristinare la legalità senza precipitare immediatamente ed automaticamente nella sanzione finale. Ne risulta, dunque, un impianto regolatorio autosufficiente: la funzione di vigilanza mutualistica (come riordinata dal decreto legislativo n. 220/2002) non è svuotata dall'eventuale caducazione dell'art. 223-*septiesdecies*, poiché l'intervento ablativo resta comunque praticabile a seguito di valutazione in concreto dei presupposti tipizzati dall'art. 2545-*septiesdecies*, nel rispetto dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e gradualità avvalorati dalla Consulta.



In questa prospettiva la gestione commissariale di cui all'art. 2545-*sexiesdecies* del codice civile si configura quale rimedio additivo - sostitutivo costituzionalmente imposto, e non già come mera opzione discrezionale.

La sentenza n. 116 del 2025 individua espressamente tale istituto come il «provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento», idoneo a mantenere un adeguato livello di rigore, senza pregiudicare in via definitiva l'esistenza dell'ente cooperativo.

Secondo la Corte, la nomina di un commissario - anche con poteri limitati al compimento di specifici adempimenti - consente di «svolgere l'attività di vigilanza, dalla quale potrebbe emergere che l'ente debba comunque essere sciolto», ma evita che tale esito si produca prima dell'accertamento sostanziale dei requisiti mutualistici.

Questa soluzione realizza il principio dei *least restrictive means*, espressamente valorizzato dalla Corte, la quale ha censurato l'automatismo legislativo proprio perché idoneo a determinare lo scioglimento anche di cooperative che, se sottoposte a verifica effettiva, risulterebbero in possesso dei requisiti di legge.

Inoltre, la Corte ha evidenziato come lo scioglimento anticipato produca un pregiudizio diretto e grave non solo sull'ente, ma anche sui soci e sugli altri *stakeholders*, incidendo sulla libertà di impresa in forma cooperativa, sulla continuità occupazionale dei soci lavoratori e sugli interessi collettivi protetti dall'art. 45 della Costituzione.

Infine, la ricostruzione accolta dalla Corte trova conferma nel dato storico-sistematico: prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 220 del 2002, la prassi amministrativa faceva ordinario ricorso alla gestione commissariale quale risposta alla mancata collaborazione; successivamente, tra il 2012 e il 2017, il legislatore aveva ritenuto sufficiente una sanzione pecuniaria, riservando lo scioglimento ai soli casi di accertata carenza sostanziale. L'odierno automatismo dissolutorio, privo di fasi intermedie, rappresenta dunque un inasprimento isolato e disallineato, che la sentenza n. 116 del 2025 ha ricondotto entro confini costituzionalmente compatibili.

L'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., così come attualmente congegnato, si espone infatti a sospetto di illegittimità costituzionale nella misura in cui non contempla - nemmeno su istanza della cooperativa, la possibilità di ricorrere alla nomina di un commissario, anche ad acta, quale rimedio alternativo idoneo a conseguire il medesimo risultato di legalità sostanziale con minore sacrificio dell'ente.

Mentre per le società di capitali l'ordinamento appronta un procedimento graduato e rimediabile (art. 40, decreto-legge n. 76/2020), nel quale l'effetto estintivo è preceduto da un contraddittorio effettivo, da termini per la regolarizzazione e dalla possibilità di dimostrare l'operatività, l'art. 223-*septiesdecies* si fonda, al contrario, su un automatismo rigido che sopprime l'ente senza consentire alcuna interlocuzione procedimentale, né l'attivazione di strumenti correttivi. Tale asimmetria si presenta difficilmente conciliabile con il principio di proporzionalità, in quanto trattamenti più rigorosi e irreversibili gravano sulle cooperative - soggetti costituzionalmente protetti dall'art. 45 della Costituzione - rispetto a quanto previsto per le società lucrative prive di analogo garanzia costituzionale.

Simmetricamente, il sistema di vigilanza mutualistica delineato dal decreto legislativo n. 220/2002 e dagli articoli 2545-*sexiesdecies* e 2545-*septiesdecies* del codice civile conosce da sempre la gestione commissariale, anche *ad acta*, quale rimedio ordinario e graduato, idoneo sia a ripristinare la legalità, sia a verificare in concreto la persistenza della mutualità, prima di giungere all'eventuale scioglimento dell'ente come *extrema ratio*. L'automatismo previsto dall'art. 223-*septiesdecies*, non consentendo alcun accesso a tale rimedio, né d'ufficio né su iniziativa della cooperativa interessata, rompe la coerenza sistemica e priva l'ente di uno strumento costituzionalmente necessario ai sensi dell'art. 45 della Costituzione.

Ne consegue che la disciplina censurata si presenta irragionevole e sproporzionata, poiché anticipa l'effetto più afflittivo, l'estinzione e la devoluzione del patrimonio, senza aver prima consentito l'esperimento della misura meno invasiva che l'ordinamento conosce e valorizza: la nomina di un commissario incaricato di assicurare il deposito dei bilanci omessi o di svolgere gli adempimenti indispensabili ai fini della verifica sostanziale.

Il Collegio ritiene pertanto che l'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c. sia costituzionalmente sospetto nella parte in cui non prevede, neppure su richiesta della cooperativa, la possibilità di attivare, anche su richiesta delle cooperative colpite dal provvedimento ministeriale e che quindi dimostrerebbero segni di vitalità operativa, un commissariamento, anche *ad acta*, quale rimedio idoneo e proporzionato ai fini del ripristino della legalità cooperativa.

Tale omissione normativa, ponendo sullo stesso piano situazioni eterogenee e impedendo una risposta graduata, appare in contrasto con gli articoli 3, 45 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché con gli *standard* convenzionali di proporzionalità e di tutela effettiva della proprietà e della libertà d'impresa in forma cooperativa.

F. Statuizioni finali

49. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 223-*septiesdecies* delle disposizioni attuative del codice civile, nella parte in cui prevede che sia disposto lo scioglimento d'autorità della società cooperativa a causa



del mancato deposito per cinque anni dei bilanci, in maniera vincolata, automatica e senza una valutazione sul caso concreto, in relazione ai parametri di cui all'art. 3, 45, 117 della Costituzione nonché alle disposizioni di cui agli articoli 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 1 del relativo Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione, per il tramite delle previsioni di cui agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

I dubbi di legittimità costituzionale espressi dal Collegio impongono, quindi, di adire codesta Corte costituzionale, stante l'impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme del dato normativo per le ragioni sopra esposte.

Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Giudice amministrativo è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo per la Toscana (Sezione Seconda):

i) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 223-septiesdecies delle disposizioni attuative del codice civile e disposizioni transitorie, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli articoli 3, 45, 117, comma 1, (in relazione articoli 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 1 del relativo Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione);*

ii) *sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;*

iii) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

iv) *riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.*

Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio dei giorni 11 febbraio 2026, 25 febbraio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente;

Andrea Vitucci, Primo referendario;

Marcello Faviere, Primo referendario, estensore.

Il Presidente: CACCIARI

L'estensore: FAVIERE

26C00088

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-019) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

