



CORTE COSTITUZIONALE  
UFFICIO DEL MASSIMARIO

REPERTORIO RAGIONATO DELLE MASSIME DELLE PRONUNCE COSTITUZIONALI

**VOLUME 7**

**IL DIRITTO PRIVATO, IL *WELFARE*, IL PROCESSO CIVILE**

**ANNI 2016-2024**

---

Il presente Volume è destinato alle esigenze di documentazione per l'attività giurisdizionale della Corte costituzionale.

Si declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

COORDINAMENTO DEI REPERTORI:

Massimiliano BONI

CURA DEL VOLUME:

Bruno CAROTTI

COLLABORAZIONE ALLA REDAZIONE DEI TESTI:

Paola CICCAGLIONI  
Anna Valeria SEGHETTI  
Bruno BATTAGLIA

*EDITOR:*

Bruno CAROTTI

CONTROLLO DEI TESTI:

Eleonora MASCI

MARZO 2025

“Laddove il testo costituzionale sia più aperto della società che lo circonda, il Tribunale costituzionale può anche assumere il ruolo di modernizzatore, offrendo nuovi impulsi”.

M. STOLLEIS, *Introduzione alla storia del diritto pubblico in Germania (XVI-XXI sec.)*, Macerata, EUM, trad. it., 2017, p. 156



## INDICE

Introduzione.....	1
Presentazione.....	3
Presentazione alla seconda edizione .....	7

### PARTE PRIMA IL DIRITTO PRIVATO

#### SEZIONE PRIMA. IL DIRITTO CIVILE

##### **CAPITOLO 1. LE PERSONE, LA FAMIGLIA E LE SUCCESSIONI**

1. La capacità e la tutela della disabilità .....	11
1.1. L'amministrazione di sostegno.....	11
1.2. Di un caso specifico: il congedo per i familiari del disabile .....	13
2. La persona e la famiglia.....	14
2.1. Nozione e aspetti generali.....	14
2.2. La filiazione e la PMA (casistica) .....	14
2.3. L'adozione (casistica).....	16
2.4. Lo stato civile e la rettifica di attribuzione di sesso (casistica) .....	18
2.5. L'impresa familiare (casistica) .....	18
3. Il terzo settore .....	19
4. Le successioni.....	25
4.1. I masi chiusi .....	25

##### **CAPITOLO 2. LA PROPRIETÀ, LE OBBLIGAZIONI E I CONTRATTI, LA RESPONSABILITÀ**

1. La funzione sociale del diritto di proprietà .....	27
2. La responsabilità del debitore .....	27
3. La mora del creditore e la tutela del lavoratore ceduto (casistica) .....	27
4. I singoli contratti.....	28
4.1. L'assicurazione.....	28
4.2. Il trasporto (casistica) .....	29
4.3. La vendita immobiliare (casistica).....	30
4.4. La locazione di immobili urbani (casistica).....	32

## INDICE

5. La responsabilità civile .....	34
-----------------------------------	----

### **CAPITOLO 3. LA TUTELA DEI DIRITTI**

1. La prescrizione .....	36
1.1. Segue. In materia di tutela della riservatezza (casistica).....	36
1.2. Segue. In materia previdenziale.....	37
1.3. Segue. In materia di contratti di assicurazione sulla vita (casistica) .....	37
1.4. Segue. In materia societaria (casistica).....	38
2. I privilegi, il pegno e l'ipoteca .....	39
2.1. Le cause legittime di prelazione .....	39
2.2. I privilegi.....	39
2.3. Il privilegio generale mobiliare (casistica) .....	40
2.4. I crediti dello Stato (casistica) .....	41
2.5. Il diritto di ipoteca e la confisca edilizia (casistica).....	42
2.6. La riduzione dell'ipoteca (casistica).....	43
3. La trascrizione della domanda giudiziale.....	44

## SEZIONE SECONDA. IL DIRITTO COMMERCIALE E INDUSTRIALE

### **CAPITOLO 4. L'IMPRESA E L'IMPRENDITORE**

1. La libera iniziativa economica e i suoi limiti .....	47
2. Le cooperative .....	50
3. Il fallimento e le procedure concorsuali (casistica).....	50
4. La crisi da sovraindebitamento .....	53
5. La liquidazione coatta amministrativa .....	54

### **CAPITOLO 5. LE BANCHE, GLI ISTITUTI DI CREDITO E LA BORSA**

1. La tutela del risparmio .....	58
2. I prestiti del consumatore (casistica).....	58
3. I Mutui agevolati per il recupero dei fabbricati.....	58
3.1. Aspetti generali e parità di trattamento.....	58
4. Il sostegno dell'accesso al credito per le piccole e medie imprese – PMI (casistica).....	60
5. Le banche di credito cooperativo e le banche popolari (casistica) .....	61
5.1. Il potere di nomina di organi straordinari a seguito di scioglimento (casistica).....	63
6. Le sanzioni per i consulenti finanziari (casistica) .....	63

### **CAPITOLO 6. IL DIRITTO INDUSTRIALE E IL DIRITTO D'AUTORE**

1. Gli stabilimenti di interesse nazionale, i consorzi industriali, i marchi (casistica).....	65
2. I marchi (casistica).....	67
3. L'attività di intermediazione del diritto d'autore (casistica) .....	67

SEZIONE TERZA. IL DIRITTO DEL LAVORO

**CAPITOLO 7. I FONDAMENTI E LE POLITICHE DEL LAVORO**

1. La retribuzione.....	69
2. Il lavoro sommerso (casistica) .....	71
3. Le misure di contrasto alla disoccupazione .....	72
4. Le indennità .....	74
4.1. L'indennità di disoccupazione agricola .....	74
4.2. L'indennità di mobilità .....	76
4.3. La nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) (casistica) .....	77
4.4. L'integrazione salariale straordinaria (casistica) .....	78
5. La tutela e la sicurezza sul lavoro in un caso in particolare: l'ILVA di Taranto (casistica) .....	79

**CAPITOLO 8. LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI DI LAVORO**

1. La contrattazione collettiva.....	81
2. Di alcune specifiche discipline .....	81
2.1. Requisiti requisiti e limiti del personale di enti accreditati per controllo e certificazione dell'agricoltura biologica (casistica).....	81
2.2. Del lavoro agile .....	82
2.3. Del lavoro autonomo occasionale, intermittente e la somministrazione di mano d'opera .....	82
2.4. Segue. Il personale di volo (casistica) .....	82
3. Il diritto di sciopero e il lavoro autonomo: l'astensione degli avvocati .....	83
4. Le sanzioni disciplinari.....	85
4.1. Di un caso specifico: la retrocessione (casistica).....	85
5. Il licenziamento .....	86
5.1. Aspetti generali.....	86
5.2. Il licenziamento illegittimo, le forme di tutela e i rimedi .....	87
5.3. Il licenziamento legittimo (casistica) .....	94
5.4. Il licenziamento disciplinare.....	98
6. Le professioni .....	100
6.1. La natura degli ordini professionali.....	100
6.2. Della società di professionisti e di alcuni contratti (casistica) .....	100
6.3. Prerogative professionali, dichiarazioni dei redditi e concorrenza (casistica) .....	101
6.4. Gli ordini professionali forensi .....	102
6.5. Le sanzioni disciplinari in ambito professionale.....	103

PARTE SECONDA  
IL *WELFARE*

SEZIONE PRIMA. L'ASSISTENZA SOCIALE

**CAPITOLO 9. CARATTERI, REQUISITI E TIPOLOGIE DELLE MISURE**

1. Il dovere di solidarietà .....	109
2. Benefici pubblici e servizi sociali: requisiti di accesso .....	109
3. Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (casistica).....	119
4. La tutela della maternità e dell'infanzia (casistica).....	121
5. L'assegno di natalità, di maternità e l'assegno sociale .....	122
6. L'assicurazione sociale per l'impiego a requisiti ridotti, o Mini-Aspi (casistica).....	123
7. Il reddito di cittadinanza .....	124
8. Diritto all'abitazione ed edilizia residenziale pubblica .....	126

SEZIONE SECONDA. LA PREVIDENZA SOCIALE

**CAPITOLO 10. LA CONTRIBUZIONE**

1. Proporzionalità e adeguatezza del trattamento.....	137
2. La certezza del diritto in ambito previdenziale e la discrezionalità del legislatore .....	137
3. I possibili prelievi .....	138
4. Le gestioni separate e le ricongiunzioni (casistica).....	139
5. I riscatti (casistica).....	141

**CAPITOLO 11. LA DETERMINAZIONE DEL TRATTAMENTO  
PENSIONISTICO**

1. La base retributiva .....	143
2. Il principio di "neutralizzazione" .....	144
3. La determinazione del trattamento pensionistico.....	148
3.1. Limiti alla modificabilità della prestazione pensionistica .....	148
3.2. La decurtazione dei trattamenti pensionistici superiori a determinati importi (casistica) .....	152
3.3. La perequazione e la rivalutazione automatica .....	154
3.4. Segue: gli effetti della sentenza n. 70 del 2015 (casistica).....	155
3.5. Il riscatto.....	161
4. Cumuli e divieti .....	161
5. Le specifiche imposizioni contributive (casistica) .....	163
5.1. I datori di lavoro agricolo .....	163
5.2. Segue: i lavoratori autonomi.....	164
5.3. Segue: gli avvocati .....	164
6. Le indennità e i trattamenti di fine servizio e rapporto .....	166

**CAPITOLO 12. DI ALCUNE TIPOLOGIE DI TRATTAMENTO**

1. La pensione di anzianità (casistica) .....	169
2. Le pensioni di invalidità e inabilità.....	170
3. La pensione di reversibilità, o indiretta.....	171
4. La pensione privilegiata ordinaria .....	175
5. Le pensioni anticipate e la “quota 100” (casistica) .....	176

**CAPITOLO 13. LE PENSIONI NEL SETTORE PUBBLICO**

1. Il blocco retributivo e gli effetti pensionistici (casistica) .....	179
2. Sulla lamentata disparità di genere (casistica) .....	180
3. Di alcune tipologie.....	181
3.1. Gli organi costituzionali (casistica) .....	181
3.2. Il personale diplomatico (casistica) .....	182
3.3. Il personale delle regioni e delle agenzie regionali (casistica).....	183
3.4. La polizia penitenziaria (casistica) .....	185
3.5. I dipendenti degli enti pubblici creditizi (casistica) .....	186

**SEZIONE TERZA. LA TUTELA DELLA SALUTE**

**CAPITOLO 14. L’ORGANIZZAZIONE SANITARIA**

1. Aziende sanitarie e singole strutture .....	187
2. La sanità convenzionata.....	187
2.1. L’accreditamento delle strutture .....	187
3. L’attività intramuraria.....	192

**CAPITOLO 15. IL PERSONALE SANITARIO**

1. La dirigenza: i principi per il conferimento degli incarichi.....	194
1.1. Segue. Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico IRCCS .....	194
1.2. Segue. Le incompatibilità .....	195
2. La formazione professionale in ambito sanitario .....	195
3. Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) .....	196
3.1. L’esclusività del rapporto di lavoro .....	196
3.2. La dotazione organica (casistica).....	197
3.3. Le liste di attesa (casistica).....	198
4. Il Servizio Sanitario Regionale (SSR) .....	198
4.1. Organizzazione e reclutamento, compresa la dirigenza .....	198
4.2. Riconoscimento e differenziazione tra strutture private e pubbliche .....	201
4.3. Gli incarichi individuali al personale medico-specialistico (casistica) .....	202
4.4. L’esclusività dell’impiego degli infermieri (casistica) .....	203

**CAPITOLO 16. LA SPESA IN AMBITO SANITARIO**

1. La spesa costituzionalmente necessaria e la tutela del diritto alla salute .....	205
2. Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) .....	206
3. Il finanziamento del Servizio sanitario regionale (SSR) .....	207
4. La determinazione del fabbisogno complessivo, la razionalizzazione delle spese e la garanzia dei servizi (casistica) .....	209
5. Le esenzioni e i rimborsi (casistica).....	214
6. Il ritardo dei pagamenti e le valutazioni sul personale sanitario (casistica) .....	215
7. I farmaci .....	217
7.1. I farmaci innovativi (casistica) .....	217
7.2. I prezzi delle specialità medicinali .....	218

**CAPITOLO 17. IL DISAVANZO, IL COMMISSARIAMENTO E I PIANI DI RIENTRO**

1. I piani di rientro: finalità e funzioni amministrative .....	219
2. Il commissariamento del Sistema sanitario regionale (SSR) .....	221
2.1. Le funzioni amministrative coinvolte.....	221
2.2. L'intervento dello Stato.....	221
2.3. L'intervento delle Regioni e le possibili interferenze.....	221
2.4. La nomina e i poteri del commissario <i>ad acta</i> .....	227

**CAPITOLO 18. DI ALCUNI ASPETTI DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (LEP) E DI ASSISTENZA (LEA)**

1. Funzioni e risorse per la determinazione dei LEP (casistica).....	231
2. I tagli lineari (casistica) .....	232
3. Le persone non autosufficienti, con disabilità o disturbi mentali (casistica) .....	232
4. I livelli essenziali di assistenza sanitaria, o LIVEAS (casistica) .....	232

**CAPITOLO 19. DI ALCUNI ASPETTI RELATIVI A TRATTAMENTI SANITARI, VACCINI E ALTRE MISURE**

1. La disciplina sugli obblighi.....	234
2. L'esercizio del diritto per danni da trattamenti sanitari e vaccini (casistica) .....	235
3. La lotta al Covid-19.....	238
3.1. I fondamenti delle misure vaccinali anti Covid-19 (casistica).....	238
3.2. Segue. La vaccinazione anti Covid-19 e il consenso informato (casistica).....	240
3.3. Segue. La vaccinazione anti Covid-19 e il lavoro (casistica) .....	240
3.4. Segue. Il <i>Green pass</i> .....	245

PARTE TERZA  
IL DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

**CAPITOLO 20. LE MISURE DEFLATTIVE DEL CONTENZIOSO (O “DE-  
GIURISDIZIONALIZZAZIONE”)**

1. La mediazione .....	249
2. La negoziazione assistita .....	250

**CAPITOLO 21. LO SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

1. Il contraddittorio nel rito civile .....	252
2. La competenza territoriale (casistica) .....	253
3. Il <i>simultaneus processus</i> .....	254
4. Le notificazioni (casistica).....	255
5. L’udienza in collegamento da remoto (casistica).....	256
6. La tutela cautelare.....	257
7. L’interruzione del processo (casistica) .....	258
8. Le spese processuali .....	258
9. La consulenza tecnica .....	261
10. La conclusione del giudizio (e la nozione di sentenza).....	261
11. La responsabilità aggravata e le misure di contrasto all’abuso del processo.....	261
12. Le spese processuali e il patrocinio dello Stato (casistica).....	262

**CAPITOLO 22. LE CONTROVERSIE IN MATERIA DI LAVORO**

1. Le specificità della parte .....	266
2. La conversione del rito (casistica) .....	266
3. La proposta transattiva o conciliativa (casistica) .....	266
4. Le impugnazioni e il rapporto con la tutela cautelare (casistica) .....	267
5. La chiamata del terzo (casistica).....	267
6. L’eccessiva durata .....	268
7. Le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (casistica) .....	268

**CAPITOLO 23. IL GIUDIZIO DI ESECUZIONE**

1. I fondamenti.....	270
2. Il rapporto con il giudizio di cognizione (e il giudizio di costituzionalità) .....	270
3. Il pignoramento.....	270
1.1. In particolare: il pignoramento presso terzi e per crediti da lavoro (casistica).....	271
4. L’esecuzione immobiliare (casistica).....	272
4.1. <i>Segue</i> : durante l’emergenza da Covid-19 .....	274
4.2. <i>Segue</i> : su immobili destinati all’edilizia residenziale pubblica convenzionata.....	275
5. L’esecuzione mobiliare.....	276
6. L’esecuzione forzata nei confronti dei soggetti pubblici .....	276

**CAPITOLO 24. DI ALCUNI RITI SPECIALI**

1. Il rito camerale.....	281
2. Segue: il processo sommario .....	281
3. Segue: l'opposizione a decreto ingiuntivo .....	281
4. Segue: il procedimento di divorzio (casistica).....	281
5. Segue: la convalida di sfratto (casistica).....	282
6. Segue: la protezione internazionale .....	283
7. L'Azione civile contro la discriminazione.....	284

**CAPITOLO 25. LE IMPUGNAZIONI**

1. Aspetti generali.....	285
2. L'appello (casistica).....	285
3. La revocazione.....	285

**CAPITOLO 26. L'IRRAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO CIVILE  
(CASISTICA)**

1. I modelli procedurali alternativi.....	288
2. I casi di esclusione dell'equo indennizzo.....	288
3. Il procedimento presupposto.....	289
4. Il filtro preliminare .....	289

**CAPITOLO 27. L'ARBITRATO**

1. Ambito e discrezionalità del legislatore.....	290
2. L'impugnabilità del lodo arbitrale (casistica) .....	291

INDICE DEI REPERTORI .....	293
----------------------------	-----

INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI .....	295
---	-----





## Introduzione

«Il diritto privato è veramente vario, vivo, umano. Esso è il diritto dell'uomo, anzi: è l'uomo»<sup>1</sup>.

Basterebbe forse questa breve citazione per comprendere le difficoltà di collazionare un Repertorio ragionato delle massime della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto privato, *welfare* e processo civile.

Il Volume che qui si introduce, curato dal cons. Carotti, è dedicato a ordinare le massime redatte dall'Ufficio tra il 2016 e il 2023 in tema di rapporti tra privati e in generale dell'autonomia individuale (e dei suoi limiti), sotto vari aspetti. Seguendo l'ordine scandito dal codice civile, esso si interessa dapprima di persone, famiglia e successioni, poi di obbligazioni, contratti e della tutela dei diritti; seguono i Capitoli che coprono il diritto commerciale e industriale e il diritto del lavoro, il *welfare* – sia nella assistenza che nella previdenza e tutela della salute –, per chiudere poi con le massime relative al diritto processuale civile.

Al riguardo, due annotazioni appaiono utili.

La prima è che, come tutti quelli della serie, anche questo Volume è detto “ragionato” perché raccoglie un numero limitato di massime, che, nell'intenzione dall'Ufficio, sono però in grado di enunciare i principi elaborati dalla Corte nei vari settori presi in considerazione (oltre un certo numero di casi concreti scelti tra quelli ritenuti più esemplificativi).

Il secondo motivo che giustifica l'attributo è che, anche in questo caso, si è deciso, al fine di evitare sovrapposizioni e ripetizioni, di non inserire qui le massime che, pur di interesse del Volume, avevano già trovato collocazione altrove negli anni precedenti; come, ad esempio, i principi in materia di persone, famiglia, nascituri, o i diritti fondamentali come quello alla vita, all'identità personale, alla salute (nel Volume 2) o in materia di organizzazione sanitaria (nei Volumi 4, 5 e, per i riflessi contabili e di bilancio, 6).

Anche con tale precisazione, il Volume contiene numerose massime, specie in materia di diritto del lavoro, previdenza e salute, diritto processuale. Del resto, «Lavoro, previdenza, impresa» sono state alcune delle parole chiave scelte dalla Presidente Sciarra nella Relazione annuale del 2023<sup>2</sup>.

Il Volume 7 vuole così fornire uno strumento di ausilio, si spera agevole ed efficace, nella consultazione della giurisprudenza costituzionale in materia.

Roma, febbraio 2024

M. B.

---

<sup>1</sup> F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Edizioni scientifiche italiane, Roma-Napoli, 1990, p. IX.

<sup>2</sup> S. Sciarra, *Relazione annuale*, 13 aprile 2023, p. 6.



## Presentazione

Diritto e società rappresentano un binomio concettuale primario, in cui si riflettono fenomeni storici, individui, destini. Forse nulla come il diritto privato, nella sua vasta accezione, rispecchia in modo così magnifico l'essenza dei tempi, attraverso le norme che la società detta, riceve, attua. Della «grande apertura della Corte costituzionale alla società civile» ha parlato la Presidente Cartabia nella *Relazione* tenuta nel 2020 (in un contesto socio-economico e sanitario chiuso e difficilissimo, che presentava, appunto, “un che di paradossale”, anche in relazione alle dinamiche internazionali), indicando, dall'interno dell'Organo di garanzia costituzionale, una simile connessione<sup>1</sup>. In questo senso, l'occhio che la giurisprudenza della Corte rivolge al mondo della società e al suo diritto più intimo, almeno in una accezione classica, rappresenta lo strumento idoneo a misurare la temperatura di un determinato momento storico, correlandone il sentire al necessario rispetto di diritti e libertà fondamentali, alla costanza di valori e interessi, al loro bilanciamento e contemperamento: nel quadro, s'intende, della nobile e solida base rappresentata dalla nostra Carta.

Si iscrive in questo contesto, senza naturalmente la pretesa di innalzarsi a simili altitudini, il Volume 7 dei *Repertori* del Massimario. Esso affronta tre grandi aree, unite con un *trait d'union* volto a conferire loro un minimo comun denominatore, nella ricerca di una tendenziale continuità. Si tratta del diritto privato, del *welfare* e del processo civile. La loro unione all'interno del Volume testimonia, allo stesso tempo, la ricerca di un sapere unitario, cui mira la scienza giuridica più avveduta e cui la Corte costituzionale è interprete e garante, attraverso il suo sguardo trasversale e vivo, teso orizzontalmente ad assicurare il rispetto di diritti e doveri nei vari settori dell'ordinamento.

I Giudici della Corte suffragano con costanza la centralità delle materie trattate, valorizzandone la connessione. Il lavoro “in tutte le sue forme ed applicazioni” (come statuisce l'art. 35 Cost.) viene richiamato dalla Presidente Sciarra nella *Relazione* annuale del 2023<sup>2</sup>, in un'ottica tesa a vitalizzare questa fondamentale disposizione della nostra Carta, connessa alla vita consociata e al diritto e dovere di ciascuno di contribuirvi, con il fine di assicurare a tutti un'esistenza dignitosa. Alla materia previdenziale viene riconosciuta centralità nella stessa *Relazione*.

Secondo il Presidente Coraggio, come si legge nella *Relazione* del 2021, non si deve dimenticare che il lavoro si iscrive nelle norme fondamentali dei primi dodici articoli della Costituzione, e in genere in quelle contenute nel Titolo I, che rappresentano i “valori” che vengono in gioco trattando degli ambiti delineati<sup>3</sup>. In altre *Relazioni*, come quella del Presidente Amato del 2022, vengono in luce le altre

---

<sup>1</sup> *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Relazione della Presidente Marta Cartabia, Roma, 28 aprile 2020, p. 1 (per entrambe le citazioni).

<sup>2</sup> *L'attività della Corte costituzionale nel 2022*, Relazione della Presidente Silvana Sciarra, Roma, 13 aprile 2023, p. 9.

<sup>3</sup> *L'attività della Corte costituzionale nel 2020*, Relazione del Presidente Giancarlo Coraggio, Roma, 13 maggio 2021, p. 10-11.

materie di rilievo, come avviene con la tutela della salute, drammaticamente connessa, negli ultimi anni, all'emergenza pandemica, soffermandosi quindi sulla politica vaccinale anti COVID-19, allora in piena fase evolutiva e destinata, fortunatamente, a scemare, secondo il percorso di riaperture<sup>4</sup>.

Andando indietro nel tempo, quasi in parallelo con l' 'anno zero' dei Repertori, che coincide con la costituzione dell'ufficio del Massimario (2016), si può ricordare quanto affermato dal Presidente Grossi allorché, presentando la giurisprudenza costituzionale del 2016, affermava che attraverso di essa si possono cogliere "linee di tendenza o traiettorie, nelle dinamiche istituzionali e interpersonali, alle quali attribuire significati: al di là dei tecnicismi di maniera e dei loro, più o meno fallaci, esoterismi, anche nell'esperienza della Corte le forme rappresentano vere e proprie sostanze e di queste esprimono la concretezza e quasi la carnalità"<sup>5</sup>. Una visione d'insieme e un invito a guardare un po' più in là: è proprio questo il significato recondito di un Repertorio ragionato delle massime della Corte, di cui si sta discorrendo, nelle materie 'privatistiche' (*lato sensu* e al netto degli evidenti innesti pubblicistici). La Corte svela questa intima connessione e offre all'interprete una visione singolare e particolarmente penetrante del presente e della sua conformazione attraverso il diritto.

Lasciamo queste altezze e veniamo ai contenuti.

Il Volume segue un criterio di sistematizzazione orientato alle materie prima individuate. Per quanto sia difficile – e antistorico – oggi, segmentare il sapere e dividerlo in steccati, queste aree sono l'ossatura del lavoro e ne sostengono l'articolazione. Nel primo ambito, del diritto privato, confluiscono le grandi branche del diritto civile, commerciale, industriale e del diritto del lavoro. La raccolta risponde a un'ottica sistematica che intende racchiudere le materie in un'unica cornice, secondo un disegno che riporta ciascuno, con spirito romantico, ai ricordi degli studi iniziali. È chiaro che si tratta di campi sterminati: il loro esame attraverso le pronunce della Corte consente di dare loro un taglio specifico, di affinarne l'analisi e di restituire una immagine omogenea, perché passata attraverso il prima della Costituzione.

Il *welfare* segue questa prima partizione. Richiamando un concetto che a volte sembra superato, rispetto al noto *Beveridge Report*<sup>6</sup>, esso in realtà restituisce una immagine viva delle prestazioni sociali, della previdenza, di istituti specifici legati a bisogni primari, ai limiti connessi alla possibilità di beneficiarne. La Corte interpreta le norme e colpisce le disposizioni alla luce, in senso generale, di quel dovere di solidarietà che viene valorizzato con una interpretazione solida del

---

<sup>4</sup> *L'attività della Corte costituzionale nel 2021*, Relazione del Presidente Giuliano Amato, Roma, 7 aprile 2022, p. 1, 2, 5 ss.

<sup>5</sup> *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2016*, Relazione del Presidente Paolo Grossi, Roma, 9 marzo 2017, p. 2. Sembra, questo, un richiamo all'effettività dei rapporti e alla centralità della persona e alla sua vita reale – di cui le vicende privatistiche sono intrinsecamente connesse. Anche nel 2018, scandendo una voce culturale sempre all'avanguardia, il Presidente Grossi ricordava (pur a proposito del processo costituzionale nel suo insieme), che, «come in tutti i linguaggi verbali, la comunicazione, affidata a specifici e visibili segni "significanti", organizzati secondo precise grammatiche, avviene poi attraverso i "significati", vale a dire l'attribuzione di significati: i quali finiscono per riferirsi non tanto ai singoli elementi degli enunciati, ma al loro insieme; e, ancora di più, a quanto essi espressamente "non dicono"» (*Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2017*, Roma, 22 febbraio 2018, p. 1).

<sup>6</sup> W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Londra, H.M. Stationery Office, novembre 1942.

secondo articolo della nostra Carta fondamentale. Quanto al diritto fondamentale alla salute, si nota la connessione con l'organizzazione amministrativa e la ricerca di forme di tutela effettive e 'non condizionate' in presenza di circostanze esterne avverse, quali, su tutte, la riduzione delle risorse finanziarie.

Il processo civile è l'immediato corollario dei diritti sanciti nell'ordinamento civile, se si ricorda che esso è l'attuazione delle norme sostanziali che sono la ricchezza del patrimonio civilistico, ambito principe in cui si sono protesi gli sforzi di razionalizzazione e codificazione, ancora presi a modello nonostante sia stata insegnata l'entrata in scena della età della decodificazione<sup>7</sup>. Il processo, dunque, attua e realizza il comando delle norme, laddove le prime non siano applicate in modo spontaneo dai consociati ma sia necessario rivolgersi al giudice e al suo diritto. Il prisma costituzionale, anche qui, eleva le forme di tutela, riconosce le peculiarità e la sempre maggiore specificazione di riti e procedure, fa proprie le istanze e corregge, ove opportuno, quanto disposto a tutela di determinate categorie (si pensi, *in primis*, alla tutela del lavoro).

Dunque, una triade complessiva, un'architettura basata su tre pilastri, volti a sorreggere, in modo evidente, la persona, il suo sviluppo, i suoi bisogni e le sue relazioni, nell'ottica e nelle decisioni della Corte che presidia attentamente tutti questi fondamentali aspetti dell'essere umano. Un messaggio, dunque, di stringente umanità, anche in tempi difficili come quelli attuali. Anche se si tentasse di tenerle distinte, queste partizioni dell'ordinamento risultano caratterizzate da una volatilità elevata, come avviene con la previdenza e l'assistenza sociale e, forse ancor più, con il diritto del lavoro, che rispecchia immediatamente crisi sociali ed economiche in atto o in potenza.

Quanto alla tecnica di redazione, anche questo Volume, come gli altri del Repertorio che danno il via a questa opera, raccoglie le massime, elaborate dall'Ufficio del Massimario nel periodo intercorso tra l'ottobre del 2016 e tutto il 2023.

La struttura d'insieme è "ragionata", con una suddivisione per temi e argomenti. L'impostazione è prevalentemente codicistica, sia sul piano sostanziale che processuale, salvo materie per loro natura sfuggono a un inquadramento di questo tipo, come avviene con tutte quelle contenute nella parte seconda del lavoro. Nel caso delle misure di previdenza e assistenza, si è cercato di costruire una sequenza di argomenti quanto più possibile ordinata (visto che la sistematicità è, come anticipato, difficile).

L'ordine di esposizione delle massime è cronologico, come per gli altri Volumi; allo stesso tempo, proprio con la riconduzione a un filo conduttore, a una stesura unitaria e a un ragionamento di fondo sugli istituti e gli argomenti trattati, si è cercato di offrire un quadro intellegibile, che riprenda principi e casi concreti. Non vi sono massime attinenti a pronunce processuali (destinate al primo dei Repertori); in alcuni casi vi sono pronunce di inammissibilità laddove venga comunque tratteggiato qualche elemento della disciplina sottostante, che dunque si lega in via diretta, per il lettore, all'argomento trattato.

Infine, si segnala il confronto con gli altri Volumi del Repertorio, in una lettura che corre spesso parallela in base ai richiami presenti in questo. In alcuni casi, questa necessità è di tutta evidenza: accade con il nome, con la famiglia, o con

---

<sup>7</sup> N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979.

l'adozione e la tutela dei minori. Materie che hanno già la loro sede nel quadro dei diritti fondamentali e che qui sono, spesso, solo richiamate. Ma è un effetto, appunto, dello spostamento della tutela della persona nella luce costituzionale a cui ciascuno, come singolo prima ancora che come interprete, non può che rivolgere uno sguardo di speranza.

Roma, febbraio 2024

bc

## Presentazione alla seconda edizione

Il Volume compie un anno di vita e viene rielaborato nella sua seconda edizione, tramite l'aggiornamento con le massime elaborate dall'Ufficio nel corso dell'anno, relative a tutte le pronunce pubblicate.

La linea generale seguita ha consentito una sostanziale conferma della struttura originaria, arricchita da importanti arresti che, incidendo in maniera sensibile su alcuni contenuti, denotano la vitalità della materia.

Senza pretesa di esaustività, alcuni ritocchi sono degni di evidenza. Un'affermazione di principio sui diritti fondamentali della persona, che si inserisce nel quadro dell'unione civile e del matrimonio, restituisce la cifra delle ricadute sul plurisecolare patrimonio diritto civile: le *“affermazioni di principio rivelano nuove letture dei più tradizionali istituti del diritto civile di cui rimarcano la capacità di comprendere nuove funzionalità”* (S. 66). Considerazione che conferma la densa tessitura dei rapporti tra diritto civile e sistema costituzionale, che non poteva non essere menzionata (Capitolo 2).

Simili considerazioni illustrano, del resto, l'impostazione di sistema concepita per il confezionamento del Volume. Operando un chiasmo, si evidenzia come il tema della famiglia, affidato al Volume 2 dei *Repertori* ove connesso alla tutela dei diritti fondamentali, viene riportato nel testo qui presentato allorché vengano in rilievo i casi che mostrano la vita dei singoli istituti, letti attraverso il prisma della Corte.

Altri punti sono stati toccati secondo questo spirito, come con l'impresa familiare e i diritti del convivente (S. 148). Stessa dinamica per i diritti sociali e i requisiti stabiliti per ottenere l'accesso a determinati benefici (S. 29 e S. 53). Sono riportate statuizioni di carattere “generale”, o attinenti al riparto di competenze legislative, solo ove venga lambita la materia oggetto di trattazione: le pronunce, dunque, trovano accoglienza se ricalcate sulla dimensione concreta delle prestazioni. Non manca un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. In questo quadro viene introdotto anche un riferimento alla maternità e, nello specifico, al possibile trasferimento di sede, pur se riguardante il dipendente pubblico (S. 99, Capitolo 9).

La libera iniziativa economica, cardine del diritto commerciale, è stata interessata da novità relative all'incidenza del dovere di solidarietà, che ha condotto alle decisioni sui meccanismi di rimborso alle imprese (*c.d. payback dei dispositivi medici*: S. 139), nonché da profili che ben possono definirsi trasversali se, come riportato nel testo, le statuizioni sulla concorrenza e sulla tenuta dell'ordinamento nazionale di fronte agli obblighi dell'Unione europea hanno piena dimora in questa sede e rimandano, contemporaneamente, all'ordinamento della concorrenza trattato nel Volume 4 (Capitolo 4).

Non possono non essere citate le sistematiche pronunce intervenute in materia di diritto del lavoro, che hanno interessato aspetti delicati come il licenziamento disciplinare (S. 129) e contribuito a gettare ulteriore luce su fenomeni singolari e particolarmente problematici, quali i licenziamenti illegittimi e relative indennità. Materia, quella del licenziamento illegittimo, di

grande attenzione sociale e di elevato spessore costituzionale, come testimonia anche la recente richiesta referendaria in materia (Capitolo 8).

Nella parte sul *welfare*, e con riferimento alla materia sanitaria in esso ricompresa, sono stati incisi gli ambiti del personale, anche dirigenziale, e della spesa (S. 76, S. 195 e S. 201, Capitoli 15, 16 e 17), mentre nella parte finale, relativa al processo civile, destano attenzione sia le questioni inerenti alla riforma del processo civile, che ne hanno confermato l'impianto (S. 96, Capitolo 21), sia l'integrazione dei riti speciali, ove si è ritenuto poter collocare quanto affermato in materia di azione contro la discriminazione (S. 15, Capitolo 24). L'anno, del resto, si è chiuso con un'importante pronuncia sull'esecuzione civile: pur vertendo in materia di edilizia residenziale pubblica, ugualmente censita nel Volume, presenta una specificità che ne ha suggerito la collocazione nell'ambito del processo civile. ponendo particolare attenzione al principio della parità dei creditori, ripristinata dalla declaratoria (S. 211, Capitolo 23).

È stato naturalmente aggiornato, infine, l'indice dei nomi e delle parole notevoli, che chiude il Volume.

Roma, marzo 2025

bc

**PARTE PRIMA**

**IL DIRITTO PRIVATO**



## SEZIONE PRIMA. IL DIRITTO CIVILE

### Capitolo 1. Le persone, la famiglia e le successioni

*Sulla tutela dei minori, si veda il Volume 2, Capitolo 9, par. 1.6 e, per la tutela del nome, il par. 3.*

#### 1. La capacità e la tutela della disabilità

##### 1.1. L'amministrazione di sostegno

Il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, di cui all'art. 404 e seguenti cod. civ., è finalizzato ad offrire a chi si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire, distinguendosi, in forza di tale specifica funzione, dall'interdizione e dall'inabilitazione. Rispetto a tali istituti, l'ambito applicativo dell'amministrazione di sostegno va, infatti, individuato non già in base al diverso, e meno intenso, grado di infermità del soggetto carente di autonomia, ma, piuttosto, alla maggiore idoneità di tale strumento ad adeguarsi alle esigenze del beneficiario, in relazione alla sua flessibilità e alla maggiore agilità della relativa procedura. (*Precedente: S. 440/2005 - mass. 29996*). [S. 167/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

L'ambito dei poteri dell'amministratore di sostegno è puntualmente correlato alle caratteristiche del caso concreto, secondo quanto previsto dal giudice tutelare nel provvedimento di nomina. (*Precedente citato: sentenza n. 440 del 2005*). [S. 144/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

L'istituto dell'amministrazione di sostegno si presenta come uno strumento volto a proteggere senza mortificare la persona affetta da una disabilità, che può essere di qualunque tipo e gravità. (*Precedente citato: sentenza n. 114 del 2019*). [S. 144/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

*Sul tema, si veda anche il Volume 2, Capitolo 5, par. 2.4.*

##### 1.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 145, comma 1, d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che anche nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM le spettanze dell'ausiliario del magistrato siano anticipate dall'erario. La disposizione censurata dal Giudice tutelare del Tribunale di Macerata, sez. civ., ammettendo l'anticipazione erariale delle citate spese solo per i procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM, determina una differenziazione non supportata da una ragionevole giustificazione. Sussiste, infatti, in tutti i procedimenti in comparazione l'esigenza di scongiurare il rischio che, da un lato, l'esclusione dell'organo propulsore dal carico delle spese processuali e, dall'alto, le condizioni di indigenza in cui versa, il più delle volte, il beneficiario possano comportare la frustrazione, in concreto, delle ragioni creditorie del

professionista incaricato dal giudice; né la diversa regolazione delle spese processuali può giustificarsi in ragione dei pur significativi profili di specificità che connotano l'amministrazione di sostegno, appartenendo tutti gli strumenti in comparazione alla medesima categoria delle misure di protezione delle persone prive, in tutto o in parte, di autonomia. Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale – in ragione del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega tali proposizioni normative al comma 1– i commi 2 e 3 del medesimo art. 145 t.u. spese di giustizia, nella parte in cui disciplinando la fase, successiva all'ammissione d'ufficio dell'interdicendo o dell'inabilitando al patrocinio erariale, della verifica reddituale – finalizzata all'eventuale recupero, da parte dello Stato, delle somme anticipate – si riferiscono ai soli procedimenti di interdizione e di inabilitazione e non anche a quello di nomina dell'amministratore di sostegno) (*Precedenti citati: S. 217/2019 - mass. 42151; S. 112/1967 - mass. 4712*). [S. 167/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Giudice tutelare del Tribunale di Pavia in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32, Cost. – dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, possa rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato. L'esegesi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, tenuto conto dei principi che conformano l'amministrazione di sostegno, porta ad escludere che il conferimento della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario rechi con sé, anche e necessariamente, il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita. Le norme censurate si limitano a disciplinare il caso in cui l'amministratore di sostegno abbia ricevuto anche tale potere: spetta al giudice tutelare, tuttavia, attribuirglielo in occasione della nomina – laddove in concreto già ne ricorra l'esigenza, perché le condizioni di salute del beneficiario sono tali da rendere necessaria una decisione sul prestare o non il consenso a trattamenti sanitari di sostegno vitale – o successivamente, allorché il decorso della patologia del beneficiario specificamente lo richieda. [S. 144/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata, per la necessità di interpretare il sistema del codice civile alla luce del principio personalista di cui agli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost. e in conformità ai principi informativi dell'istituto dell'amministrazione di sostegno e al diritto vivente, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Giudice tutelare del Tribunale di Vercelli in riferimento agli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost. – dell'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ., nella parte in cui non prevede espressamente che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno. Il divieto stabilito dalla norma censurata è rivolto esclusivamente agli interdetti, agli inabilitati e ai minori di età, salva l'annullabilità (*ex art. 775, primo comma, cod. civ.*), mentre la

ricostruzione del sistema codicistico, in cui assume importanza centrale l'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., implica che in assenza di esplicita disposizione da parte del giudice tutelare non possono ritenersi implicitamente applicabili divieti e limitazioni previsti dal codice civile ad altro fine. Il richiamato percorso ermeneutico conduce a ritenere che il beneficiario di amministrazione di sostegno conserva la sua capacità di donare, salvo che il giudice tutelare, anche d'ufficio, ritenga di limitarla – nel provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno o in occasione di una sua successiva revisione – tramite l'estensione, con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411 indicato, del divieto previsto per l'interdetto e l'inabilitato dalla norma censurata. [S. 114/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

### **1.2. Di un caso specifico: il congedo per i familiari del disabile**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – nei termini e per i motivi indicati, per violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost. – l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta del congedo, ancora non conviva con il genitore in situazione di disabilità grave, ma che tale convivenza successivamente instauri, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria secondo l'ordine determinato dalla legge. Il presupposto cui il legislatore ha attribuito rilievo esclusivo nell'estendere il congedo straordinario oltre l'originaria cerchia dei genitori è la preesistente convivenza con il disabile, che non si esaurisce in un dato meramente formale e anagrafico, ma esprime una relazione di affetto e di cura. Tale presupposto, ispirato a una finalità di preminente tutela del disabile e idoneo a garantirne, in linea tendenziale, il miglior interesse, rischia di pregiudicarlo quando manchino i familiari conviventi indicati in via prioritaria dalla legge e vi sia solo un figlio, all'origine non convivente, pronto a impegnarsi per prestare la necessaria assistenza. Un criterio selettivo così congegnato compromette il diritto del disabile di ricevere la cura necessaria dentro la famiglia, proprio quando possa confidare – come *extrema ratio* – soltanto sull'assistenza del figlio ancora non convivente al momento della richiesta di congedo. Il requisito della convivenza *ex ante* non può assurgere a criterio indefettibile ed esclusivo, così da precludere al figlio, che intende convivere *ex post*, di adempiere in via sussidiaria e residuale i doveri di cura e di assistenza, perché sacrifica in maniera irragionevole e sproporzionata l'effettività dell'assistenza e dell'integrazione del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, tutelata dal legislatore mediante una disciplina ispirata a presupposti rigorosi e contraddistinta da obblighi stringenti, poiché il figlio che abbia conseguito il congedo straordinario ha l'obbligo di instaurare una convivenza che garantisca al genitore disabile un'assistenza permanente e continuativa. (*Precedenti citati: sentenze n. 158 del 2018, n. 203 del 2013, n. 19 del 2009, n. 158 del 2007, n. 233 del 2005 e n. 215 del 1987*). [S. 232/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## 2. La persona e la famiglia

*In tema, sia in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e per le relative affermazioni di principio, sia in riferimento al diritto al nome, si veda anche il Volume 2, Capitolo 9, par. 3 e 4.*

### 2.1. Nozione e aspetti generali

Il parametro di cui all'art. 2 Cost. può essere utilizzato per dare riconoscimento giuridico a relazioni affettive che, già connotate da una dimensione sociale, ricevono tutela in quanto strumento di formazione e sviluppo della personalità dell'individuo. Tali affermazioni di principio rivelano nuove letture dei più tradizionali istituti del diritto civile di cui rimarcano la capacità di comprendere nuove funzionalità. (*Precedenti: S. 5/2024 - mass. 45935; S. 183/2023 - mass. 45798; S. 135/2023 - mass. 45621; S. 131/2022 - mass. 44782; S. 79/2022 - mass. 44634; S. 286/2016 - mass. 39316*). [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

L'art. 31 Cost. – nello statuire che la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose – da un lato suggerisce (ma non impone) trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia, giustificandoli, pertanto, ove introdotti dal legislatore; dall'altro si oppone, in ogni caso, a quelli che si risolvono in una sua penalizzazione. [S. 209/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

L'evoluzione dell'ordinamento, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, tenuto conto che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa. [S. 32/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

### 2.2. La filiazione e la PMA (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU quanto al diritto al rispetto della propria vita privata, dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione ma prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso del tempo, si sia disgregato il progetto di coppia. Pur riguardando l'art. 8 CEDU anche le decisioni di avere o non avere un figlio, si deve escludere che la norma censurata superi il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato italiano, in quanto – come precisato dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo – il ricorso al trattamento di fecondazione *in vitro* dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo. [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Pordenone in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, Cost., e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli

artt. 8 e 14 della CEDU – degli artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge n. 40 del 2004, nonché degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, della stessa legge, che, rispettivamente, limitano l’accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle sole coppie di sesso diverso e sanzionano, di riflesso, chiunque applichi tali tecniche a coppie composte da soggetti dello stesso sesso (nel caso *a quo*: femminile). L’esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull’orientamento sessuale – come rilevato anche dalla Corte EDU, in correlazione con le disposizioni convenzionali evocate – posto che l’infertilità “fisiologica” della coppia omosessuale (femminile) non è affatto omologabile all’infertilità (di tipo assoluto e irreversibile) della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive, così come non lo è l’infertilità “fisiologica” della donna sola e della coppia eterosessuale in età avanzata, trattandosi di fenomeni chiaramente e ontologicamente distinti. Inoltre è esclusa la violazione dell’art. 31, secondo comma, Cost., il quale riguarda la maternità e non l’aspirazione a diventare genitore. Le disposizioni censurate nemmeno producono un’ingiustificata disparità di trattamento in base alle capacità economiche: in assenza di altri *vulnera* costituzionali, il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all’estero – in Stati ove le pratiche di PMA sono consentite alle coppie omosessuali – non può costituire una valida ragione per ritenere sussistente un’ingiustificata disparità di trattamento. Né infine è ravvisabile la violazione del diritto alla salute, in quanto la sua tutela costituzionale non può essere estesa fino a imporre la soddisfazione di qualsiasi aspirazione soggettiva o bisogno che una coppia (o anche un individuo) reputi essenziale, sull’assunto che l’impossibilità di formare una famiglia con figli assieme al partner possa incidere negativamente sulla salute psicofisica della coppia. (*Precedenti citati: sentenze n. 22 del 2018, n. 84 del 2016, n. 96 del 2015, n. 170 del 2014, n. 162 del 2014, n. 210 del 2013, n. 138 del 2010, n. 349 del 2007, n. 45 del 2005 e n. 347 del 1998*). [S. 221/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 263 cod. civ. (nel testo, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche apportate dall’art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013), censurato dalla Corte d’appello di Milano – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 8 CEDU – nella parte in cui non prevede che l’impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all’interesse dello stesso. Alla stregua dell’ordinamento sia interno che internazionale, della giurisprudenza costituzionale e di quella di legittimità, va riconosciuta l’immanenza dell’interesse del minore nell’ambito delle azioni volte alla rimozione del suo *status filiationis*, dovendo quindi escludersi che in esse l’esigenza di verità della filiazione prevalga in modo automatico e impedisca di valutare l’interesse concreto del minore (incluso quello alla stabilità dello *status* acquisito). Anche quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la procreazione sia avvenuta mediante surrogazione di maternità realizzata all’estero, non v’è ragione perché il giudice chiamato a pronunciarsi sull’impugnazione del riconoscimento del figlio – fatta salva quella proposta da quest’ultimo – non debba valutare se l’interesse a far valere la verità biologica prevalga sull’interesse del minore; se

detta azione sia davvero idonea a realizzarlo; e se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica e imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità. Il bilanciamento dell'esigenza di verità della filiazione con l'interesse del minore, non comportando la cancellazione automatica né dell'una né dell'altro, richiede un giudizio comparativo tra variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso, dovendo il giudice considerare – oltre alla durata del rapporto con il minore e alla condizione identitaria già da lui acquisita – da un lato, le modalità del concepimento e della gestazione e, d'altro lato, la possibilità, mediante l'adozione in casi particolari, di costituire con il genitore contestato un legame giuridico che garantisca al minore un'adeguata tutela. Di tale valutazione comparativa, nel silenzio della legge, fa necessariamente parte l'elevato disvalore che l'ordinamento italiano riconnette a pratiche vietate dalla legge penale, quale è la surrogazione di maternità, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012, n. 322 del 2011, n. 283 del 1999, n. 170 del 1999, n. 216 del 1997, n. 112 del 1997, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992 e n. 11 del 1981; ordinanza n. 7 del 2012*). [S. 272/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

*Sui principi relativi alla dignità della persona e alla tutela dell'embrione, in relazione alle tecniche di PMA, si veda il Volume 2, Capitolo 9, par. 1.*

### **2.3. L'adozione (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2 Cost., l'art. 291, primo comma, cod. civ. nella parte in cui, per l'adozione del maggiorenne, non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando. La disposizione censurata dal Tribunale di Firenze, sez. prima civile, contrasta con la necessità di una rimeditazione dell'istituto, in relazione anche alla mutata configurazione sociologica dell'adozione del maggiorenne. Nell'attuale quadro complessivo, in cui l'adozione di maggiorenni ha da ultimo assunto anche la funzione di riconoscimento giuridico di nuove formazioni sociali in cui vivano relazioni identitarie ed affettive, l'automatismo censurato, nella sua fissità, prescinde completamente dall'apprezzamento della esiguità dello scostamento rispetto alla differenza minima di età prescritta, sacrificando aprioristicamente il diritto alla identità della persona. L'attuale conformazione dell'istituto rende, pertanto, palese l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità, in quanto destinata ad entrare in frizione, nell'assolutezza della previsione, con il diritto costituzionale inviolabile all'identità personale. Il punto di equilibrio è nell'accertamento rimesso al giudice, che, caso per caso e nel bilanciamento degli interessi coinvolti, individuati in ragione della nuova funzionalità dell'istituto, provvederà ad apprezzare se esistano motivi meritevoli che consentano di derogarvi nel caso in cui la riduzione di quel divario risulti esigua. Non è pertanto necessario che la nozione di esiguità sia ulteriormente definita tramite l'indicazione di criteri più specifici, ai quali il giudice dovrebbe ispirarsi nel valutare i singoli casi in cui il limite minimo dei diciotto anni possa essere derogato. Essa rappresenta una clausola generale, che richiama la necessità di conservare una ragionevole imitazione del divario esistente in natura

tra genitore e figlio, la cui impellenza è destinata ad affievolirsi via via che aumenta l'età dell'adottato. [S. 5/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 31 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante. La disposizione censurata dal Tribunale ordinario per i minorenni dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, mostra come l'adozione in casi particolari, se offre una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, non appare ancora del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali. Il diniego di relazioni familiari tra l'adottato e i parenti dell'adottante determina infatti un trattamento discriminatorio del minore adottato rispetto all'unicità dello status di figlio e alla condizione giuridica del minore, avendo riguardo alla ratio della normativa che associa a tale status il sorgere dei rapporti parentali. Ne consegue che al solo minore adottato in casi particolari vengono irragionevolmente negati i legami parentali con la famiglia del genitore adottivo, privandolo della rete di tutele personali e patrimoniali scaturenti dal riconoscimento giuridico dei legami parentali, che il legislatore della riforma della filiazione ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni. Al contempo, la disciplina censurata – in contrasto anche con l'art. 8 CEDU e gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. – lede il minore nell'identità che gli deriva dall'inserimento nell'ambiente familiare del genitore adottivo e, dunque, dall'appartenenza a quella nuova rete di relazioni, che di fatto vanno a costruire stabilmente la sua identità, a partire da quelle più vicini, con i fratelli e con i nonni. La connotazione discriminatoria della norma censurata non può, d'altro canto, reputarsi superata adducendo la circostanza che tale adozione non recide i legami con la famiglia d'origine. In realtà, l'aggiunta dei legami familiari dello stipite da cui discende ciascuno dei suoi genitori – sia quello adottivo che il genitore biologico – non è che la naturale conseguenza di un tipo di adozione che può pronunciarsi anche in presenza dei genitori biologici e che vede, dunque, il genitore adottivo, che esercita la responsabilità genitoriale, affiancarsi a quello biologico. [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata inammissibile, per carenza di motivazione, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale per i minorenni di Firenze in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU – dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata e residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante. Con riguardo al requisito del *coniugio* ai fini dell'idoneità all'adozione internazionale, l'ordinanza di rimessione non illustra le ragioni della dedotta antinomia tra la disposizione censurata e i principi presidiati dal parametro interposto sovranazionale, né articola critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione. Il contrasto con il principio convenzionale risulta dunque solo genericamente affermato, ma non

sufficientemente argomentato. (Precedenti: S. 120/2015 - mass. 38436; S. 236/2011 - mass. 35790; O. 26/2012 - mass. 36078; O. 321/2010 - mass. 35015; O. 181/2009 - mass. 33500). [S. 252/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

#### **2.4. Lo stato civile e la rettifica di attribuzione di sesso (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso. La previsione dell'autorizzazione giudiziale per i trattamenti medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali, censurata dal Tribunale di Bolzano, sez. seconda civile – in sé non manifestamente irragionevole, considerata l'entità e la irreversibilità delle conseguenze prodotte sul corpo del paziente da simili interventi chirurgici – ha rappresentato una cautela adottata dalla legge n. 164 del 1982 nel momento in cui l'ordinamento italiano si apriva alla rettificazione dell'attribuzione di sesso. Il regime autorizzatorio è divenuto tuttavia irrazionale, nella sua rigidità, laddove non si coordina con l'incidenza sul quadro normativo della evoluzione giurisprudenziale costituzionale e della Corte di cassazione, che ha escluso che le modificazioni dei caratteri sessuali richieste agli effetti della rettificazione anagrafica debbano necessariamente includere un trattamento chirurgico di adeguamento. Potendo questo percorso compiersi già mediante trattamenti ormonali e sostegno psicologico-comportamentale, quindi anche senza un intervento di adeguamento chirurgico, la prescrizione indistinta dell'autorizzazione giudiziale denuncia una palese irragionevolezza: in tal caso, infatti, un eventuale intervento chirurgico avverrebbe comunque dopo la già disposta rettificazione. (S. 180/2017 - mass. 40360; S. 221/2015; O. 185/2017 - mass. 38590). [S. 143/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

#### **2.5. L'impresa familiare (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., da valutarsi complessivamente, l'art. 230-bis, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non prevede come familiare anche il «convivente di fatto» e come impresa familiare quella cui collabora anche il «convivente di fatto». La disposizione censurata dalle sezioni unite della Cassazione non offre una tutela del convivente *more uxorio* – ossia del «convivente di fatto» – quale ritraibile dalla Costituzione ex art. 2, perché la disciplina dell'impresa familiare - a differenza di quella dell'impresa coniugale ex art. 177, primo comma, lett. d), cod. civ. - appronta una speciale garanzia del lavoro non solo del coniuge e degli stretti congiunti dell'imprenditore, ma anche di tutti i parenti fino al terzo grado e gli affini fino al secondo grado secondo l'elencazione contenuta nel terzo comma della disposizione, alla quale deve ritenersi che si siano aggiunti, nel 2016, i soggetti legati da unioni civili. Poiché però anche il convivente *more uxorio* versa nella stessa situazione in cui l'*affectio maritalis* fa sbiadire l'assoggettamento al potere direttivo dell'imprenditore, e la prestazione lavorativa rischia di essere inesorabilmente attratta nell'orbita del lavoro gratuito, si pone l'esigenza che le convivenze abbiano di fatto la stessa tutela del

diritto fondamentale al lavoro e alla giusta retribuzione, stante anche la contraddittorietà logica della esclusione del convivente dalla previsione di una norma posta a tutela del diritto al lavoro che va riconosciuto quale strumento di realizzazione della dignità di ogni persona, sia come singolo che quale componente della comunità, a partire da quella familiare. Ai conviventi di fatto, intendendosi come tali due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, vanno dunque riconosciute le stesse prerogative patrimoniali e partecipative del coniuge e della persona unita civilmente all'imprenditore. [S. 148/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

### **3. Il terzo settore**

Il codice del terzo settore presenta una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni e dettando una definizione unitaria contenuta nell'art. 4 del codice che, pur senza operare una indistinta omologazione, tiene insieme diversi enti: sia quelli rientranti in forme organizzative tipizzate, sia quelli "atipici", purché perseguano senza scopo di lucro le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale previste dal codice e risultino iscritti nel registro unico nazionale. (*Precedenti: S. 72/2022 - mass. 44710; S. 52/2021 - mass. 43727; S. 131/2020 - mass. 43495*). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il sistema degli ETS è radicato in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà, che l'art. 2 Cost. pone tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, e a concorrere all'eguaglianza sostanziale cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 Cost., che della personalità consente lo sviluppo. Esso è altresì chiamato a dare forma concreta al principio di sussidiarietà orizzontale, in virtù del quale le attività di interesse generale ben possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini, che risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese, quale espressione di una rete capillare di vicinanza e solidarietà, in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi, nonché un'importante capacità organizzativa e di intervento. Questa complessiva dinamica produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse, sia di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". (*Precedenti: S. 72/2022 - mass. 44709; S. 52/2021 - mass. 43726 - 43727; S. 131/2020 - mass. 43495; S. 500/1993; S. 75/1992 - mass. 18194 - 18195*). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La disciplina dei soggetti privati, rappresentativi della "società solidale", che compongono il terzo settore quanto a conformazione, organizzazione e correlazione con le autorità pubbliche secondo regole essenziali a ciò destinate, ricade tipicamente nella competenza statale relativa alla materia "ordinamento civile". (*Precedenti: S. 152/2024 - mass. 46385; S. 52/2021 - mass. 43727; S.*

131/2020 - mass. 43495). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Alla materia dell'ordinamento civile, assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, va ascritta la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato quali, ad esempio, la conformazione specifica, l'organizzazione degli enti del Terzo settore e la definizione delle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, o la qualificazione delle fondazioni bancarie. (*Precedenti*: S. 131/2020 - mass. 43495; S. 185/2018 - mass. 40285; S. 438/2007 - mass. 31972; S. 301/2003; S. 300/2003 - mass. 27915). [S. 152/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

I soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'"ordinamento civile", allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza oltreché di assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore. (*Precedenti*: S. 287/2016 - mass. 39383; S. 97/2014 - mass. 37874; S. 290/2013 - mass. 37487; S. 123/2010 - mass. 34532; S. 401/2007 - mass. 31872; S. 185/2018 - mass. 40285; S. 131/2020 - mass. 43495). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Il sistema degli enti del Terzo settore (ETS) si radica in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà – posta dall'art. 2 Cost. tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico – e a concorrere all'eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 Cost. Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., fino a dar vita, nell'art. 55 cod. terzo settore, a un modello di amministrazione condivisa tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni. (*Precedenti*: S. 131 del 2020 - mass. 43495 - 43496; S. 75/1992 - mass. 18195; S. 500/1993). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

La definizione di enti del Terzo settore (ETS) è riservata a quelli iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, destinatari di uno specifico sistema di *favor* e oneri, i cui tratti caratterizzanti sono il perseguimento del bene comune, lo svolgimento di attività di interesse generale senza perseguire finalità lucrative soggettive, la soggezione a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Poiché l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro dagli enti del Terzo settore (ETS) realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica – in ragione del necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale – il cod. terzo settore prevede misure di agevolazione fiscale che, sebbene con diversità quanto a intensità, forme e modi, interessano tutti gli ETS. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Pur avendo il cod. terzo settore introdotto una definizione unitaria di enti del Terzo settore (ETS), ciò non si risolve in una indistinta omologazione, permanendo specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi e differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico che si giustificano, tra l'altro, in ragione della dimensione che assume, strutturalmente, l'apporto della componente volontaria all'interno dei suddetti enti. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Gli enti del Terzo settore (ETS) che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della *welfare society*, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Se la regola generale è che tutti gli enti del Terzo settore (ETS) possono avvalersi di volontari, una regola specifica impone alle organizzazioni di volontariato (ODV) di avvalersene in modo prevalente, essendo normativamente imposta, come scelta non derogabile, una specifica proporzione interna per cui il numero dei lavoratori non può essere superiore al 50% del numero dei volontari. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

La necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle organizzazioni di volontariato (ODV) si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare la caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario: ciò preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento della detta attività margini positivi da destinare all'incremento dell'attività stessa. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Nella forma di impegno civico costituita dal volontariato la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa, secondo il modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo; all'origine dell'azione volontaria si trova l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro. (*Precedenti: S. 131/2020 - mass. 43495 - 43496; S. 228/2004; S. 75/1992 - mass. 18194 - 18195*). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

L'art. 55 del Codice del terzo settore, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale. Esso pone in

capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dal medesimo CTS. Rappresentativi della “società solidale”, gli ETS costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico preziosi dati informativi e un’importante capacità organizzativa e di intervento, con risparmio di risorse e aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno” . Lo stesso diritto dell’Unione – nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia, che tende a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà – mantiene in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà. [S. 131/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

Gli Enti del terzo settore (ETS) sono soggetti giuridici dotati di caratteri specifici, rivolti a perseguire il bene comune, a svolgere attività di interesse generale, senza perseguire finalità lucrative soggettive, sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli. [S. 131/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

*In tema, si veda anche il Volume 2, Capitolo 6, par. 4, nonché il Volume 5, Tomo I, Capitolo 3, par. 3, e Tomo II, Capitolo 26, par. 4.*

### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. *d*), Cost., degli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lett. *c*), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui, prevedendo attività di collaborazione presso ambulatori anche multidisciplinari, di supporto e aiuto ai pazienti, oltre che di informazione e di sensibilizzazione per determinate patologie, ha richiamato solo alcuni tipi di ETS. La *ratio* e la lettura sistematica della legge reg. Calabria n. 8 del 2024 rende possibile un’interpretazione in linea con il cod. terzo settore e costituzionalmente conforme all’art. 3 Cost.: da un lato, il legislatore regionale, pur avendo richiamato in maniera generica, atecnica e poco accurata, solo alcuni tipi di ETS, non ha tuttavia assegnato a tali espressioni significati preclusivi, bensì meramente esemplificativi, riferibili a quel complesso e variegato arcipelago di soggetti di diritto privato di cui alle previsioni codicistiche; dall’altro lato, le attività individuate ricadono nelle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie di cui all’art. 5, lettere *b* e *c*, cod. terzo settore, rivelandosi riconducibili a quelle iniziative «di rilevante interesse regionale» che l’art. 4 dello stesso codice attribuisce, espressamente e correttamente, a tutti gli ETS presenti sul territorio regionale che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Neppure il ricorrente riferimento al «volontariato» all’interno delle disposizioni impugnate, pur rivelando un *favor* nei confronti degli enti che si avvalgono di volontari, assume alcuna valenza discriminatoria, considerato che, ai sensi dell’art. 17 cod. terzo settore, tutti gli ETS possono avvalersi di volontari

senza limitazioni – che sono previste solo per l’impresa sociale, non a caso esclusa dall’imputazione di tali attività di interesse generale. [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. l’art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall’art. 33, comma 4, lett. *e*), della legge reg. Campania n. 31 del 2021, il quale ha esteso, quale effetto automatico, la qualifica di enti del terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche. La disposizione impugnata dal Governo invade la competenza statale in materia di ordinamento civile, in quanto attribuisce – sia pure ai fini da essa perseguiti – la qualifica di ente del Terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali quantomeno in assenza di iscrizione nel registro unico del Terzo settore, in difformità da quanto previsto dal cod. Terzo settore – d.lgs. n. 117 del 2017 –, secondo cui la qualifica di ente del Terzo settore deriva dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell’ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore. [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato, sez. terza, in riferimento all’art. 76 Cost. – dell’art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, che riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) il “contributo ambulanze”, escludendo gli altri enti del Terzo settore (ETS) svolgenti le medesime attività di interesse generale. Il legislatore delegato si è riferito alla specificità delle ODV, salvaguardando la previsione di maggior favore (già riconosciuta dalla omologa misura della legge n. 342 del 2000) giacché il criterio direttivo asseritamente leso (art. 4, comma 1, lett. *b*) coinvolge solo in via mediata le disposizioni agevolative, mentre altri principi e criteri direttivi – che concorrono a individuare la *ratio* della delega – (artt. 5, comma 1, lett. *a*, e 9, comma 1, lett. *m*) ben ammettono margini di differenziazione tra i diversi tipi di ETS. (*Precedente: S. 142/2020 - mass. 43518*). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato, sez. terza, in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, che riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) il “contributo ambulanze” escludendo gli altri enti del Terzo settore (ETS) svolgenti le medesime attività di interesse generale. Esiste una giustificata connessione tra la specifica condizione delle ODV – caratterizzate dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità – e la *ratio* della citata misura di sostegno. La norma censurata mira, infatti, a sostenere detti enti, che non dispongono della possibilità di pattuire, per il servizio reso, una remunerazione per l’acquisto di automezzi e beni strumentali. Appare, tuttavia, auspicabile che il legislatore riveda in termini meno rigidi detto filtro selettivo, in modo da permettere l’accesso alle risorse anche a quegli ETS ai quali, per disposizione normativa – associazioni di promozione sociale –, o per scelta organizzativa dell’ente, che si avvale di un significativo numero di

volontari rispetto a quello dei dipendenti, si applica la regola del mero rimborso spese. (*Precedenti*: S. 52/2021 - mass. 43726; S. 277/2019 - mass. 40946). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e all’art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna – dell’art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, che stanziava le somme da destinare annualmente all’Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021, relativamente alle attività rese dalle associazioni *onlus* e cooperative sociali convenzionate con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive. Sebbene la disposizione regionale impugnata risulti inidonea a ledere l’art. 57 cod. terzo settore, evocato quale parametro interposto, d’altra parte, non è di palmare evidenza che il citato art. 57 – prevedendo la facoltà di affidare con convenzione il servizio di emergenza e urgenza alle associazioni di volontariato «in via prioritaria» – abbia voluto limitare l’istituto convenzionale soltanto a tali associazioni, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica. (*Precedenti citati*: sentenze n. 131 del 2020, n. 185 del 2018 e n. 286 del 2016). [S. 255/20. Pres. MORELLI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 4 della legge reg. Basilicata n. 43 del 2018, che individua, tra i beneficiari dei finanziamenti regionali di appositi programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, le “associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell’area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale”. Dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione Basilicata. Infatti, in attesa che diventi operativo il “registro unico nazionale del terzo settore”, istituito dal d.lgs. n. 117 del 2017, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile, in via transitoria, l’art. 7, comma 3, della legge n. 383 del 2000, che stabilisce un collegamento automatico tra l’iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale. Così ricostruito l’ambito applicativo della disposizione regionale impugnata, la delimitazione che essa stabilisce non appare irragionevole, in quanto valorizza la specifica esperienza maturata dalle associazioni – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell’intervento legislativo regionale. [S. 27/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell’art. 3 Cost., gli artt. 6, comma 1, lett. d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui limitano alle sole

associazioni di volontariato animalista «riconosciute ai sensi della legge 266/1991» (legge-quadro sul volontariato) lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale. Limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite dal codice del Terzo settore (legge n. 106 del 2016) a tutte le associazioni animaliste risulta discriminatorio, non essendo possibile rinvenire una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti, tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo *status* giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione. (*Precedenti citati: sentenze n. 166 del 2018 e n. 285 del 2016*). [S. 277/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

#### **4. Le successioni**

##### **4.1. I masi chiusi**

La tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità e che comunque non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 del 1957, n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, a contrario, sentenza n. 691 del 1988*). [S. 193/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

*Nello stesso senso, si veda la S. 15/21. Si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitolo 26, par. 1.2.*

##### *4.1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, nella parte in cui afferma che «tra i chiamati alla successione nello stesso grado è preferito il più anziano», anziché prevedere che «tra i chiamati alla successione nello stesso grado viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso». La correlazione posta dalla disposizione censurata dal Tribunale di Bolzano fra la regola del maggiorascato e l'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo è il frutto di una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale. La presunzione di idoneità del primogenito è irragionevole, perché non pregiudica soltanto l'interesse della persona discriminata, ma lo stesso istituto del maso e, dunque, la tutela oggettiva della *res frugifera*. Il criterio di preferenza per la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso, nel contesto attuale, appare, invece, perfettamente idoneo a chiudere la disciplina con una previsione flessibile e di respiro generale, che si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di successione legittima e di divisione ereditaria. (*Precedenti citati:*

*sentenze n. 193 del 2017, n. 185 del 2015, n. 48 del 2015, n. 40 del 1957 e n. 505 del 1988*). [S. 15/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 – l’art. 14, comma 1, lett. g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, operante sino all’entrata in vigore della legge prov. Bolzano n. 2 del 2010, in quanto disposizione di contenuto identico rispetto a quello del censurato art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, in riferimento al quale è stata acclarata l’irragionevolezza della regola del maggiorascato, quale criterio per la determinazione in via di automatismo del diritto di assunzione del maso chiuso. (*Precedenti citati: sentenze n. 229 del 2019 e n. 149 del 2018*). [S. 15/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 3 Cost. – l’art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, riprodotto dall’art. 18 del d.P.G.P. di Bolzano n. 32 del 1978, come modificato dall’art. 3 della legge prov. Bolzano n. 5 del 1993, nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione [legittima] nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine [per l’assunzione del maso chiuso]. La norma censurata dal Tribunale di Bolzano – abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 e [quindi] suscettibile di caducazione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole – fa capo ad un contesto inattuale, nel quale, all’esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale. In ragione dell’evoluzione del contesto sociale e giuridico di riferimento – profondamente mutato dopo la sentenza n. 40 del 1957, con cui fu respinta questione sostanzialmente analoga – la denunciata prevalenza maschile risulta in contrasto con il principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi alla questione scrutinata. (*Precedenti citati: sentenze n. 505 del 1988, n. 40 del 1957 e n. 4 del 1956*). [S. 193/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

## **Capitolo 2. La proprietà, le obbligazioni e i contratti, la responsabilità**

### **1. La funzione sociale del diritto di proprietà**

La funzione sociale del diritto di proprietà è posta in stretta relazione all'art. 2 Cost., per il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Ciò però non significa che la proprietà, anche se in stato di abbandono, debba soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione: l'esercizio del diritto di abitazione, in questo senso, non comporta come mezzo indispensabile l'occupazione dell'edificio altrui. (*Precedente: S. 220/1975 - mass. 8033*). [S. 28/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

#### *1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze, in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 Cost., dell'art. 633 cod. pen., nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni. La disposizione censurata, la cui *ratio* si rinviene nell'esigenza di punire lo spoglio funzionale che comprime le facoltà di godimento e destinazione del bene spettanti a chi sia ad esso collegato da una relazione di attribuzione tutelata dall'ordinamento giuridico, non appare irragionevole né lesiva del principio di offensività o dell'art. 42 Cost., non discendendo dallo stato di abbandono di un edificio un automatico effetto estintivo dello *ius excludendi alios* riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene; né, pertanto, della pretesa punitiva rivolta alla tutela di quel diritto. Nemmeno l'art. 47 Cost. rende legittima l'occupazione di un edificio altrui da parte di chiunque intenda destinarlo a proprio alloggio. [S. 28/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

### **2. La responsabilità del debitore**

Raggiunta l'età nella quale cessa l'attività lavorativa, a ciascuno deve essere assicurato un minimo vitale che, in deroga al principio della generale responsabilità del debitore, non può essere oggetto di esecuzione coattiva da parte dei creditori; si tratta di un limite coesenziale alla funzione svolta dai trattamenti previdenziali ai sensi dell'art. 38 Cost., argine invalicabile alle azioni esecutive di soggetti terzi sui trattamenti di natura previdenziale nell'ambito di un bilanciamento con il diritto alla tutela giurisdizionale *in executivis*. (*Precedenti: S. 12/2019; S. 85/2015 - mass. 38375; S. 506/2002 - mass. 27466*). [S. 126/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

### **3. La mora del creditore e la tutela del lavoratore ceduto (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di appello di Roma in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU – del “combinato disposto” degli artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ., che disciplinano la mora del creditore, nel presupposto che esse limitino la tutela del lavoratore ceduto al risarcimento del danno, anche dopo la sentenza che abbia accertato l'illegittimità o l'inefficacia del trasferimento del

ramo di azienda,. La convergenza tra le sopravvenute enunciazioni di principio delle Sez. unite della Cassazione e l'assunto del rimettente priva di fondamento le questioni sollevate, insorte sulla base di un'interpretazione di segno antitetico. Secondo l'orientamento indicato come diritto vivente al momento dell'ordinanza di rimessione, infatti, le disposizioni censurate qualificavano l'obbligo del datore di lavoro moroso – che non ottemperasse all'ordine di riammettere il lavoratore nell'impresa, dopo l'accertamento della nullità della cessione del ramo di azienda – in termini risarcitori. Nel sopravvenuto orientamento, invece, le citate Sez. unite evincono l'obbligo, di portata tendenzialmente generale, del datore di lavoro moroso di corrispondere le retribuzioni al lavoratore non riammesso in servizio neppure dopo la pronuncia del giudice che abbia ripristinato la vigenza dell'originario rapporto di lavoro. Una prospettiva costituzionalmente orientata impone, infatti, di rimeditare la regola della corrispettività tra diritto alla retribuzione e prestazione lavorativa effettivamente resa, in quanto il riconoscimento di una tutela esclusivamente risarcitoria diminuirebbe l'efficacia dei rimedi che l'ordinamento appresta per il lavoratore. Spetterà al rimettente rivalutare la questione interpretativa dibattuta nel giudizio principale, che investe il diritto del lavoratore ceduto, già retribuito dal cessionario, di rivendicare la retribuzione anche nei confronti del cedente. (*Precedenti citati: sentenze n. 233 del 2003 e n. 56 del 1985*). [S. 29/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### **4. I singoli contratti**

##### **4.1. L'assicurazione**

L'assicurazione sulla vita non svolge una funzione indennitaria rispetto al verificarsi di un sinistro, ma ha una prevalente funzione di risparmio previdenziale, correlata all'alea della durata della vita. [S. 32/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

L'assicurazione obbligatoria prevista ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria assolve a una «funzione plurima» di garanzia, tutelando l'assicurato – che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con diritto di regresso verso l'assicuratore – e pure le vittime degli incidenti di caccia, cui garantisce il ristoro dei danni subiti. La *ratio* del regime di obbligatorietà di tale assicurazione ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è quella di proteggere in maniera effettiva, per ragioni di sicurezza sociale, i terzi danneggiati, stante l'elevata pericolosità dell'attività venatoria, esercitata mediante armi da fuoco. [S. 159/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Sono le specifiche caratteristiche che rendono peculiare la posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti a implicare una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il regime ad esse riservato tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale; ne consegue, tuttavia, che tale principio non può essere automaticamente applicato a tutte le ipotesi in cui l'imputato pretenda di essere manlevato da un terzo per le proprie obbligazioni civili. (*Precedenti: S. 34/2018 - mass. 39867; S. 75/2001 - mass. 26113; S. 112/1998 - mass. 23818; S. 38/1982*)

- *mass. 12134; O. 300/2004 - mass. 28781*). [S. 159/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

#### 4.1.1 *Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili – per inadeguatezza della motivazione, in ragione della inadeguata ricostruzione della cornice normativa di riferimento – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Avellino, sez. seconda penale, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24 Cost., dell’art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall’assicurazione obbligatoria prevista a carico degli esercenti la professione sanitaria, l’assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell’imputato. Il rimettente non tiene conto della complessa articolazione degli obblighi assicurativi delineati dalla legge n. 24 del 2017, omettendo di confrontarsi con tale frastagliata disciplina e di rapportarla alla fattispecie concreta che viene in rilievo nel giudizio *a quo*. Ben potrebbe, comunque sia, il legislatore intervenire a disciplinare nuovamente la materia. (*Precedenti: S. 159/2022 - mass. 45015; S. 112/1998 - mass. 23818*). [S. 182/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

#### 4.2. Il trasporto (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., anche in relazione ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi – l’art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui sostituisce l’art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018 che, ai fini dell’esercizio del servizio di noleggio di autobus con conducente, impone la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un’altra Regione o da un altro Stato membro dell’Unione europea. La richiesta di un’autorizzazione supplementare altera l’assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, definito dall’art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, norma espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza. La disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell’Unione europea. (*Precedenti citati: sentenze n. 98 del 2020, n. 56 del 2020, n. 5 del 2019, n. 83 del 2018, n. 265 del 2016, n. 30 del 2016, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007, n. 440 del 2006 e n. 80 del 2006*). [S. 129/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore e dal Tribunale di Pesaro in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. – dell’art. 1-*bis*, comma 2, lett. e), del d.l. n. 103 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 127 del

2010, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, che prevede in favore del subvettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada. La disposizione censurata, aggiunta in sede di conversione dell'originario decreto-legge, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la "comune natura" di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi; va pertanto esclusa, dal punto di vista oggettivo o materiale, e funzionale e finalistico, l'evidente o manifesta mancanza di ogni e qualunque nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge. (*Precedente citato: sentenza n. 251 del 2014*). [S. 226/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Lucca in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. – dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con mod., in legge n. 133 del 2008, nel testo temporale vigente, nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi. La disposizione censurata, applicabile ai contratti stipulati in forma orale, sostituendo il sistema delle "tariffe a forcilla", previsto dalla legge n. 298 del 1974 – più incisivo sulla libertà negoziale delle parti, ma ritenuto legittimo sia dalla Corte costituzionale che da quella di Giustizia europea – e quello successivo della libera contrattazione, previsto dal d.lgs. n. 286 del 2005, fissa delle limitazioni alla libera iniziativa economica privata che appaiono ragionevoli, proporzionate e compatibili con i principi costituzionali. Inoltre, pur non trovando applicazione riguardo ai trasporti di cabotaggio, disciplinati dal reg. n. 1072/2009/CE, tali limitazioni non costituiscono una discriminazione a rovescio, perché il cabotaggio è una prestazione occasionale, soggetta a precisi limiti quantitativi, svolta da un'impresa non stabilita sul territorio nazionale, nell'ambito di un trasporto internazionale; il concorso della disciplina nazionale e di quella comunitaria, dunque, non genera irragionevoli disparità di trattamento a danno degli operatori nel mercato nazionale, né costituisce una irragionevole scelta di un regime che finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe, cosicché l'eventualità di effetti negativi sulle imprese nazionali attiene semmai a profili di mero fatto. (*Precedenti citati: sentenze n. 443 del 1997, n. 386 del 1996, n. 193 del 1996 e n. 89 del 1996*). [S. 47/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

#### **4.3. La vendita immobiliare (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, della legge n. 210 del 2004 e 1, comma 1, lett. d), e 9, comma 1, del d.lgs. n. 122 del 2005, nella parte in cui – ove il costruttore versi in una situazione di crisi che determini la sottoposizione a esecuzione forzata dell'immobile oggetto del contratto – non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire (c.d. acquisto sulla carta). La disciplina censurata dal Tribunale di Verona, in tema di tutela degli acquirenti di immobili da costruire, realizzano, rispetto a un diritto inviolabile destinato a

soddisfare un bisogno esistenziale primario della persona e della sua famiglia – quello all’abitazione principale –, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a coloro che si trovano nelle condizioni richieste dal combinato disposto censurato, fondata su un elemento – lo stadio di avanzamento dell’iter amministrativo – che è estraneo alla sfera di controllo dell’acquirente e che è indipendente dalle vicende civilistiche concernenti la circolazione del bene. (*Precedente: S. 32/2018 - mass. 39845*). [S. 43/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dall’Arbitro unico di Roma in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 6 CEDU, nonché all’art. 1 Prot. add. CEDU – dell’art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell’art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, che modificano retroattivamente il regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata. Non sussiste l’asserita lesione dell’art. 77 Cost., perché l’art. 25-*undecies* mostra attinenza con la materia finanziaria. Né sussiste un *vulnus* al principio della tutela dell’affidamento, attraverso un’indebita ingerenza del legislatore nell’esercizio della funzione giurisdizionale, perché la modifica normativa censurata è stata introdotta nel 2018, mentre risale al 2015 la pronuncia n. 18135 delle Sez. unite della Cassazione, intervenuta – in un quadro normativo eterogeneo che rende evidente che non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato sul tenore delle disposizioni previgenti. Né la soluzione normativa prescelta dal legislatore appare sproporzionata rispetto al fine di correggere la discrasia esistente. Infine, quanto alla asserita violazione del principio di ragionevolezza dell’affidamento sulla stabilità e coerenza della disciplina generale del contratto, del principio di intangibilità della sfera giuridica altrui e del diritto di proprietà, il venditore non modifica *ex post* il contenuto dispositivo del contratto di compravendita, ma incide sul solo regime eteronomo della circolazione del bene con esso trasferito. La *ratio* dell’estensione soggettiva del potere di affrancazione deve, dunque, essere individuata nella tutela dell’interesse dell’alienante ad assolvere, sia pure *ex post*, l’impegno, contrattualmente assunto, di trasferire il bene libero da pesi. Quanto all’entità del contributo di affrancazione, la determinazione dell’importo dovuto per la rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione scaturisce da una valutazione di politica economica che, se non travalica il normale ambito di discrezionalità, riservata al legislatore ordinario, che non è sindacabile dalla Corte costituzionale, nell’ottica del temperamento tra le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare. [S. 210/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Siena in riferimento al principio di uguaglianza di cui all’art. 3, primo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. n. 122 del 2005, che, fornendo la nozione di “immobile da costruire”, definisce l’ambito

applicativo della normativa di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti. L'elemento differenziale tra tale fattispecie e quella diversa dell'immobile da costruire per il quale non sia stato nemmeno richiesto il relativo permesso è che nella prima ipotesi sussiste un contesto di legalità sotto l'aspetto urbanistico che radica nel promittente acquirente, persona fisica, quel particolare affidamento indotto dall'avvenuto rilascio del permesso di costruire, o almeno della già presentata domanda per il suo ottenimento, e per la cui tutela il legislatore appronta l'obbligo della garanzia fideiussoria che necessariamente accompagna la compravendita. L'acquisto di immobili da costruire c.d. "sulla carta" è operazione economica maggiormente rischiosa – benché non illecita, né meramente aleatoria – per il promittente acquirente, la cui tutela è quella codicistica, ai sensi dell'art. 1472, secondo comma, cod. civ. Rientra quindi nella discrezionalità del legislatore perimetrare l'apparato delle garanzie in esame riferendole alla compravendita di immobili la cui futura costruzione già si collochi nell'alveo del rispetto della normativa urbanistica, per essere stato almeno richiesto il permesso di costruire. [S. 32/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### **4.4. La locazione di immobili urbani (casistica)**

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, censurato – dal Tribunale di Palermo in riferimento agli artt. 3, 42 e 136 Cost., e dal Tribunale di Milano in relazione all'art. 136 Cost. – in quanto replicherebbe il c.d. "contratto catastale", introdotto dall'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 e prorogato, nei suoi effetti, dall'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2014), l'uno e l'altro dichiarati costituzionalmente illegittimi dalle sentenze n. 50 del 2014 e n. 169 del 2015. Contrariamente all'erronea esegesi presupposta dai rimettenti, la norma censurata non ripristina né ridefinisce il contenuto (relativo a durata e corrispettivo) dei pregressi contratti non tempestivamente registrati, la cui convalida, ad opera delle citate disposizioni, è venuta meno, *ex tunc*, in conseguenza delle correlative declaratorie di illegittimità costituzionale; essa invece – come già affermato dalla sentenza n. 87 del 2017 – prevede una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore, in ragione della occupazione illegittima del bene locato, stante la nullità del contratto e, dunque, l'assenza di suoi effetti *ab origine*. Infatti, non essendovi alcuna forma di sanatoria *ex lege* del rapporto di locazione, la disciplina del pagamento dell'importo annuo (pari al triplo della rendita catastale dell'immobile) non può che collegarsi alla pregressa illegittima detenzione del bene immobile in forza di titolo nullo e privo di effetti, ed essere dunque propriamente attinente al profilo dell'arricchimento indebito del conduttore, cui è coerente il pagamento di un'indennità di occupazione e non di un canone di locazione. La selezione dei destinatari della norma – riferita ai conduttori che, fino al 16 luglio 2015 (data di deposito della sentenza caducatoria n. 169 del 2015), avevano corrisposto il canone locativo nella misura fissata dall'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011 – trova giustificazione nella particolare situazione di diritto, ingenerata dalla normativa poi dichiarata

incostituzionale, sulla quale il conduttore aveva però riposto affidamento, essendosi conformato a quanto da essa disposto; di conseguenza, risulta non irragionevole il parziale e temporaneo pregiudizio economico che, a fini di tutela di un siffatto affidamento, possa esserne derivato al proprietario locatore. (Precedenti citati: sentenze n. 87 del 2017, n. 169 del 2015 e n. 50 del 2014). [O. 238/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, censurato dal Tribunale di Roma – in riferimento all'art. 136 Cost. – in quanto replicherebbe il c.d. contratto di locazione “catastale”, introdotto dall'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 e prorogato, nei suoi effetti, dall'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2014), l'uno e l'altro caducati dalle sentenze n. 50 del 2014 e n. 169 del 2015. La norma censurata non ripristina né ridefinisce (quanto a durata e corrispettivo) i rapporti giuridici di locazione sorti in base a contratti non registrati nel termine prescritto, la cui convalida, ad opera delle precedenti disposizioni, è venuta meno, *ex tunc*, in conseguenza delle correlative declaratorie di illegittimità costituzionale; essa, invece, prevede una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore, in ragione della occupazione illegittima del bene locato, stante la nullità e, dunque, l'assenza di effetti *ab origine* del contratto (ribadita dal comma 1 dello stesso riformulato art. 13 della legge n. 431). Ciò è confermato dal testo della disposizione, nel quale il riferimento al “canone di locazione dovuto” è completato, in senso specificativo, dalla locuzione “ovvero dell'indennità di occupazione maturata”, proprio perché – non essendovi alcuna forma di sanatoria *ex lege* – la disciplina del pagamento dell'importo annuo (pari al triplo della rendita catastale dell'immobile) non può che collegarsi alla pregressa illegittima detenzione del bene immobile in forza di titolo nullo e privo di effetti, ed essere propriamente attinente al profilo dell'arricchimento indebito del conduttore, cui è coerente il pagamento di un'indennità di occupazione e non di un canone di locazione. La selezione dei destinatari della norma – riferita ai conduttori che, fino al 16 luglio 2015 (data di deposito della sentenza caducatoria n. 169 del 2015), avevano corrisposto il canone legale stabilito dall'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011 – trova giustificazione nella particolare situazione di diritto, ingenerata dalla normativa poi dichiarata incostituzionale, sulla quale il conduttore aveva però riposto affidamento, essendosi conformato a quanto da essa disposto. Né è sufficiente a violare il giudicato costituzionale la (solo) parziale coincidenza dell'importo indennitario con quello del suddetto canone legale, atteso che l'assetto disciplinatorio dettato dalle norme dichiarate incostituzionali era più ampio e differente rispetto al nuovo. (Precedenti citati: sentenze n. 50 del 2015 e n. 169 del 2015; ordinanza n. 420 del 2007). [S. 87/17. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, censurato dal Tribunale di Roma – in

riferimento all'art. 3 Cost. – in quanto, per il periodo intercorso tra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2011 e il 16 luglio 2015 (data di deposito della sentenza n. 169 del 2015), riconosce dovuto dai conduttori un importo (pari al triplo della rendita catastale dell'immobile) inferiore al canone (non eccedente il “valore minimo” definito dalla contrattazione collettiva territoriale) che, ai sensi del comma 6 dello stesso art. 13, il giudice può riconoscere dovuto dal conduttore “nel giudizio che accerta l'esistenza del contratto di locazione”. Le situazioni poste in comparazione sono certamente non omogenee, dal momento che la prima attiene – in via transitoria – ad una “indennità” dovuta in correlazione a una pregressa occupazione dell'immobile senza un valido titolo locativo, per di più qualificata dall'affidamento riposto dall'inquilino nel dettato normativo poi dichiarato costituzionalmente illegittimo (dalle sentenze n. 50 del 2014 e n. 169 del 2015), mentre la seconda si riferisce – a regime – ad un “canone” determinabile dal giudice che accerta l'esistenza di un contratto scritto non tempestivamente registrato, e, dunque, a una fattispecie che si pone sul piano della determinazione del corrispettivo di una locazione (recuperata in termini di validità ed efficacia). [S. 87/17. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

## **5. La responsabilità civile**

La regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza di essa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale, purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento. Ancorché non necessariamente riparatorio dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, il risarcimento deve essere necessariamente equilibrato. L'adeguatezza del risarcimento forfezzato richiede che esso sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto. (*Precedenti citati: sentenze n. 235 del 2014, n. 303 del 2011, n. 199 del 2005, n. 482 del 2000, n. 148 del 1999, n. 420 del 1991 e n. 132 del 1985*). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### *5.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Giudice di pace di Avezzano in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 Cost. – dell'art. 283, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 9, lett. b), del d.lgs. n. 198 del 2007, nella parte in cui prevede che, in caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare. La disposizione censurata non viola l'art. 24 Cost., atteso che la garanzia di azionabilità in giudizio della pretesa risarcitoria avente a oggetto il danno alle cose è pienamente assicurata, mentre non attiene all'ambito del parametro evocato l'esistenza di presupposti sostanziali, più o meno restrittivi, previsti dalla legge per il suo accoglimento. Neppure è violato l'art. 2 Cost., potendo dirsi rispettata la prescrizione del generale dovere di solidarietà mediato, nello specifico, dall'obbligo derivante dalla normativa europea, rimanendo pur sempre fermo che il dovere di aiutare chi si trova in difficoltà per una causa qualunque può essere adempiuto dal legislatore secondo criteri di discrezionalità e sulla base della necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale. Né è violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, in quanto sottesa alla disposizione censurata,

ripetitiva di quella europea, è la medesima esigenza di prevenire frodi al Fondo di garanzia, la quale giustifica il trattamento differenziato tra ipotesi di danno alle cose, contestuale a lesioni personali, secondo che queste abbiano cagionato, o no, un danno grave. È, tuttavia, auspicabile che il legislatore regolamenti, in termini più puntuali e non eccedenti la predetta esigenza, il presupposto dei «danni gravi alla persona», che segna il perimetro della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato, al fine di meglio attuare la finalità solidaristica sottesa all'obbligo di conformità alla normativa europea. (Precedenti citati: sentenze n. 235 del 2014, n. 79 del 1992, n. 560 del 1987 e n. 226 del 2000; ordinanza n. 336 del 2010). [S. 98/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

## Capitolo 3. La tutela dei diritti

### 1. La prescrizione

L'istituto della prescrizione presuppone l'inerzia di chi è titolare della pretesa risarcitoria, il che implica la sussistenza di un interesse attuale dell'avente diritto a farla valere. [S. 115/24. Pres. PROSPERETTI; Red. NAVARRETTA]

La disciplina della decorrenza del termine di prescrizione per esercitare il diritto al risarcimento del danno pone un problema di bilanciamento fra due contrapposti interessi. Da un lato, vi è quello del danneggiante a far valere l'eccezione di prescrizione che, con il decorso del tempo, unito all'inerzia della controparte, lo libera dall'eventuale vincolo obbligatorio, sollevandolo dall'onere di una difesa che, a distanza di tempo, può dimostrarsi non agevole; simile interesse, di natura privatistica, spinge verso un *dies a quo* oggettivo e certo, ma si collega, al contempo, anche all'esigenza pubblicistica di assicurare la certezza del diritto. Dall'altro lato, sussiste l'interesse del danneggiato a far valere il proprio diritto al risarcimento senza subire l'effetto preclusivo della prescrizione, se non a fronte di una propria inerzia: simile esigenza invoca, viceversa, un *dies a quo* correlato alla possibilità "di fatto" di far valere il diritto, e cioè alla conoscibilità del danno e del nesso di causalità. I contrapposti interessi non si compongono agevolmente, tant'è che sia in ordinamenti di altri Paesi, sia in quello nazionale (artt. 125 e 126, cod. consumo; art. 94, comma 9, t.u. finanza) si prospetta la combinazione di due termini, spesso variamente qualificati (decadenza o prescrizione). Al di fuori di tale ipotesi è, viceversa, inevitabile che, con la previsione di un unico termine, l'individuazione del *dies a quo* si sposti, a seconda dei casi, maggiormente a favore dell'uno o dell'altro interesse. [S. 115/24. Pres. PROSPERETTI; Red. NAVARRETTA]

Nella disciplina della prescrizione il legislatore gode di ampia discrezionalità che gli consente di perseguire finalità pubblicistiche e, al contempo, di bilanciare gli interessi privatistici delle parti che si contrappongono. Può, in particolare, stabilire lunghi termini di prescrizione, così come può, invece, prevedere termini brevi, magari associati a una flessibilità del termine di decorrenza ed eventualmente abbinati a un termine finale che non si può oltrepassare. Nondimeno, tale ampia discrezionalità incontra un limite: quello di non poter essere esercitata in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso. (*Precedente: S. 234/2008 - mass. 32634*). [S. 32/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

#### 1.1. Segue. In materia di tutela della riservatezza (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 che prevede, con disposizione transitoria, a decorrere dalla sua entrata in vigore, l'interruzione *ex lege* del termine di prescrizione per i procedimenti sanzionatori, soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 196 del 2003, che, alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-

ingiunzione. L'irragionevolezza è ravvisabile sia nel fatto che l'interruzione automatica determina una intollerabile e immotivata compressione delle ragioni di tutela del privato, ben potendo il legislatore avvalersi di istituti differenti, quale la sospensione dei termini di prescrizione, idonei ad agevolare l'amministrazione in modo non sproporzionato, sia nel fatto che la disposizione censurata dal Tribunale di Verona collega la suddetta interruzione all'inerzia del titolare del diritto, ossia a una circostanza che esprime una *ratio* totalmente estranea, se non antitetica, rispetto a quelle su cui si fonda l'istituto civilistico della prescrizione. (Precedenti: S. 202/2021 - mass. 44250; S. 151/2021 - mass. 44081; S. 148/2021 - mass. 44028; S. 119/2020 - mass. 43479; S. 179/2019 - mass. 42813; S. 20/2019 - mass. 42499; S. 356/2008 - mass. 32892; S. 375/2002 - mass. 27249). [S. 260/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

### **1.2. Segue. In materia previdenziale**

Nella materia previdenziale, a differenza che in quella civile, il regime della prescrizione già maturata è sottratto, ai sensi dell'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995, alla disponibilità delle parti ed è rilevabile d'ufficio. [S. 238/22. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

### **1.3. Segue. In materia di contratti di assicurazione sulla vita (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 47 Cost., l'art. 2952, secondo comma, cod. civ., nel testo introdotto dall'art. 3, comma 2-ter, del d.l. n. 134 del 2008, come conv., e antecedente a quello sostituito con l'art. 22, comma 14, del d.l. n. 179 del 2012, come conv., nella parte in cui non prevede l'esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita, per i quali opera la prescrizione decennale. La disposizione censurata dalla Corte d'appello di Firenze, prevedendo che gli «altri diritti», rispetto a quelli indicati al primo comma, derivanti dal contratto di assicurazione e dal contratto di riassicurazione si prescrivono in due anni dal giorno in cui si è verificato il fatto su cui il diritto si fonda, valica i limiti della discrezionalità legislativa. A tali «altri diritti», infatti, si ascrive in particolare quello che dà attuazione alla funzione del contratto: vale a dire il diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore al contraente o al terzo beneficiario. In tal caso, il *dies a quo* da cui decorre il termine di prescrizione biennale è costituito da un parametro che si identifica negli eventi – la morte o la sopravvivenza alla data di scadenza del contratto – dal carattere oggettivo, il cui abbinamento a un termine di prescrizione breve presenta, nel contesto delle polizze vita, profili di manifesta irragionevolezza. Da un lato, infatti, non si riscontra, rispetto ai diritti che derivano dall'assicurazione sulla vita, quella esigenza di un pronto accertamento del diritto che può giustificare una prescrizione breve. Da un altro lato, l'assicurazione sulla vita abbraccia fattispecie nelle quali il titolare del diritto al pagamento delle somme dovute dall'assicuratore è di frequente un terzo beneficiario, il quale ben potrebbe ignorare di essere titolare del diritto e, dunque, potrebbe risultare particolarmente pregiudicato da un termine di prescrizione breve. A fronte della prevalente funzione del contratto di assicurazione sulla vita, di risparmio previdenziale, non si giustifica la previsione di un sì breve termine di prescrizione per acquisire somme che derivano dal meccanismo di accumulo

del risparmio e che spettano al verificarsi di eventi - la morte o la sopravvivenza alla data di scadenza dell'assicurazione - che non implicano, in genere, alcuna complessità di accertamento. Infine, l'estrema difficoltà, se non talora di impossibilità, a far valere i diritti regolati dalla norma censurata si ricava dal suo coordinamento sistematico con quella secondo cui gli importi non reclamati entro il termine di prescrizione debbano essere devoluti al fondo costituito con i rapporti "dormienti", di cui all'art. 1, comma 343, della legge n. 266 del 2005. Evidenziata la manifesta irragionevolezza della norma censurata essa, al contempo, contrasta con l'art. 47 Cost., che «tutela il risparmio in tutte le sue forme», poiché sacrifica diritti che, in virtù del contratto di assicurazione sulla vita, derivano dal risparmio previdenziale). [S. 32/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

#### **1.4. Segue. In materia societaria (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Milano, sez. quindicesima civile, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, dell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 39 del 2010, nella parte in cui fa decorrere il termine di prescrizione delle azioni di responsabilità, nei confronti dei revisori legali dei conti e delle società di revisione, dalla data della relazione di revisione sul bilancio d'esercizio o consolidato emessa al termine dell'attività di revisione cui si riferisce l'azione di risarcimento, anziché dalla obiettiva conoscibilità o conoscenza del danno. Il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, secondo cui il *dies a quo* indicato per le azioni risarcitorie nei confronti dei revisori deve identificarsi sempre in quello in cui il danno diviene oggettivamente conoscibile, non potendosi ragionevolmente essere differenziato con quanto stabilito per amministratori e sindaci, da un lato, non trova riscontro nel dato testuale delle disposizioni codicistiche che regolano la prescrizione delle varie azioni risarcitorie nei confronti di questi ultimi; dall'altro lato, dà per acquisita un'opzione ermeneutica che, nell'ambito degli illeciti societari, non è assurda al rango di diritto vivente. In una simile situazione di incertezza, le norme sulla prescrizione delle corrispondenti azioni di responsabilità di amministratori e sindaci costituiscono un *tertium comparationis* del tutto precario e non adeguato a uno scrutinio incentrato sulla irragionevole disparità di trattamento. [S. 115/24. Pres. PROSPERETTI; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Milano, quindicesima sez. civile, in riferimento agli artt. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, e 24 Cost., dell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 39 del 2010, nella parte in cui individua nel momento del deposito della relazione di revisione il *dies a quo* per far valere le pretese creditorie relative alle specifiche azioni di responsabilità nei confronti dei revisori, facendo così decorrere il termine di prescrizione prima che il danno risarcibile si produca e diventi conoscibile. La disposizione censurata, oltre ad allinearsi alla durata del termine di prescrizione stabilita per le azioni derivanti dai rapporti sociali (art. 2949, primo comma, cod. civ.), va interpretata distinguendo fra le pretese della società che ha conferito l'incarico di revisione e quelle di soci o di terzi. Nel primo caso, il tipo di

responsabilità che grava sul revisore – solidalmente responsabile, con gli amministratori, anche là dove il suo contributo al danno cagionato sia stato minimo – rende meritevole di particolare attenzione il suo interesse a non doversi difendere a distanza di diversi anni, a causa dell'inerzia del danneggiato; né è apprezzabile il rischio di una condotta dolosa del revisore, in quanto in tale ipotesi può trovare applicazione una delle cause di sospensione della decorrenza del termine (in particolare, l'art. 2941, primo comma, numero 8, cod. civ.). Nel secondo caso, il deposito di una relazione di revisione erronea o scorretta può ingenerare un affidamento solo potenzialmente idoneo a sviare la libertà negoziale, cosicché il *dies a quo* non può retrocedere a un momento antecedente lo stesso perfezionamento del fatto illecito, cui testualmente fa riferimento l'art. 2947 cod. civ. [S. 115/24. Pres. PROSPERETTI; Red. NAVARRETTA]

## **2. I privilegi, il pegno e l'ipoteca**

### **2.1. Le cause legittime di prelazione**

Le cause legittime di prelazione costituiscono eccezioni alla regola generale, enunciata dall'art. 2741 cod. civ., per la quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, accordando preferenza a quei crediti che, in ragione della causa o delle qualità del titolare, esigano una tutela particolare. L'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato. A presidio di tale meccanismo è posto il principio di legalità, in forza del quale solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione assiologica, sull'ordine di valori espresso dalla regola della *par condicio creditorum*, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 cod. civ., rappresentino la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi. (*Precedente: S. 326/1983*). [S. 101/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

### **2.2. I privilegi**

I privilegi costituiscono, come le altre cause legittime di prelazione, una deroga al principio della *par condicio creditorum* sancito dal primo comma dell'art. 2741 cod. civ., con conseguente natura eccezionale delle norme che li attribuiscono. Ne deriva che l'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato. Solo la legge può dunque incidere, in base ad una nuova valutazione ampiamente discrezionale, sull'ordine di valori espresso dalla regola della *par condicio creditorum*, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 cod. civ., costituiscano la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi. In questo contesto, non è possibile utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio e il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti, mentre è solo possibile sindacare – all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio – la

ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita. (*Precedenti*: S. 101/2022 - mass. 44889; S. 1/2020; O. 435/2005 - mass. 29986; S. 113/2004; O. 163/1999; S. 451/1998 - mass. 24349; S. 1/1998; S. 40/1996 - mass. 22177; S. 84/1992 - mass. 17929; S. 326/1983). [S. 167/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

### **2.3. Il privilegio generale mobiliare (casistica)**

#### *2.3.1. I crediti retributivi per le retribuzioni dei professionisti*

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 2), cod. civ., come modificato dall'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, censurato dal giudice delegato del Tribunale di Udine al fallimento – in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai crediti retributivi di “ogni altro prestatore d’opera” – nella parte in cui estende anche al credito per rivalsa IVA il privilegio generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti. Secondo un’interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata al rispetto del principio di eguaglianza, deve ritenersi che i «professionisti» e «ogni altro prestatore d’opera», intellettuale o no, beneficino tutti del privilegio mobiliare per il credito di rivalsa IVA, in quanto la novella indicata, benché testualmente collocata a fianco della sola categoria dei «professionisti», non può avere l’effetto di far rivivere, seppur al limitato effetto dell’estensione del privilegio, una distinzione tra prestatori d’opera (intellettuale, come per i professionisti, o no) – presente nella formulazione originaria della disposizione censurata ed eliminata, quanto alla garanzia della retribuzione, dalla sentenza n. 1 del 1998 – che sarebbe altrimenti ingiustificata e come tale illegittima. (*Precedente citato: sentenza n. 1 del 1998*). [S. 1/20. Pres. CAROSI; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 2), cod. civ., come modificato dall'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, censurato dal giudice delegato del Tribunale di Udine – in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. – nella parte in cui estende al credito di rivalsa IVA il privilegio generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti. L’estensione suddetta a favore dei professionisti (e degli altri prestatori d’opera) trova giustificazione, rispetto a quanto previsto per i crediti retributivi di agenti, coltivatori diretti, artigiani, cooperative e cooperative agricole, nell’esigenza di salvaguardare il compenso dei prestatori di lavoro autonomo, atteso che l’inadempimento del credito in esame (o il suo ritardato adempimento) comporta, in termini sostanziali, una decurtazione di quello retributivo, considerato che il regime ordinario cui tale credito era in precedenza assoggettato risultava poco efficace, mancando quasi sempre un bene mobile o immobile al quale potesse riferirsi il servizio o l’attività prestata. Ciò di per sé toglie significatività alla comparazione con le altre situazioni indicate, contemplate dall'art. 2751-bis cod. civ., per le quali il credito di rivalsa IVA è assistito dal generale privilegio di cui agli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ., secondo una scelta del legislatore, che non esclude, anche per le categorie suddette, la possibilità di una disciplina di maggior tutela

del credito di rivalsa IVA. (*Precedenti citati: sentenza n. 1 del 2000 e ordinanza n. 163 del 1999*). [S. 1/20. Pres. CAROSI; Red. AMOROSO]

### 2.3.2. I crediti per provvigioni

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ. e l'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevedono, in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, il privilegio generale sui mobili esteso al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione. Le norme censurate dal Giudice delegato presso il Tribunale di Udine violano il principio di eguaglianza, in quanto irragionevolmente differenziano la figura dell'agente rispetto a quella del lavoratore autonomo, maggiormente garantito dalla estensione del privilegio mobiliare anche al credito di rivalsa per l'IVA. Il lavoro autonomo e quello dell'agente, pur riconducibili a diversi tipi contrattuali, sono infatti normativamente comparabili, in quanto hanno un'intersezione connotata dalla comunanza di una disciplina legale di speciale tutela. In particolare, se il credito per il compenso del lavoro autonomo è assistito da privilegio mobiliare esteso anche alla rivalsa IVA, e ciò vale in particolare nel caso di prestazione di opera continuativa e coordinata, analoga estensione va prevista per il credito per le provvigioni maturate, nei confronti del preponente, dal "piccolo" agente, tale per il fatto di svolgere anch'egli una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, pur sotto la veste giuridica del rapporto di agenzia. (*Precedenti: S. 1/2020 - mass. 41780; S. 113/2004 - mass. 28423; S. 1/1998 - mass. 23678; S. 1/2000 - mass. 25059; S. 326/1983 - mass. 9544*). [S. 167/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

### 2.4. I crediti dello Stato (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2776, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011 (conv., con modif., nella legge n. 111 del 2011), censurato dal G.I. del Tribunale di Forlì – in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost. – nella parte in cui prevede che i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ. (ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di IRPEF, IRPEG, IRES, IRAP e ILOR) sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La norma censurata non viola il "principio di ragionevolezza e non discriminazione" né incide sulla parità delle armi nel processo, poiché introduce non altro che un privilegio, seppur valevole solo in via sussidiaria, su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota, e dunque una "causa legittima di prelazione", che giustifica la deroga alla *par condicio creditorum*, ai sensi dell'art. 2741 cod. civ. Per di più, la novellata disposizione armonizza e razionalizza il regime dei crediti tributari, già muniti di privilegio generale sui beni mobili, che rimangano in tutto o in parte insoddisfatti, giacché estende ai crediti per tributi erariali diretti il privilegio sussidiario già accordato, in base al testo previgente dell'art. 2776, terzo comma, cod. civ., ai crediti relativi all'IVA, e ciò contestualmente all'abrogazione (ad opera del comma 38 dello stesso art. 23 del d.l. n. 98 del 2011) del privilegio

speciale immobiliare attribuito dall'art. 2771 cod. civ. ai crediti dello Stato per le imposte o quote d'imposta imputabili a redditi immobiliari. [S. 176/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU – l'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011 (conv., con modif., nella legge n. 111 del 2011), in forza del quale il privilegio sussidiario sul prezzo degli immobili del debitore esecutato, attribuito ai crediti dello Stato per imposte dirette dall'art. 2776, terzo comma, cod. civ., come modificato dallo stesso art. 23, comma 39, è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente anche con riguardo a crediti che – sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011, istitutivo di quel privilegio – vengano fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo. Alla disposizione censurata dal G.I. del Tribunale di Forlì sono riconducibili effetti (identici a quelli del già caducato comma 37 dello stesso art. 23) di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustificino. (*Precedente citato: sentenza n. 170 del 2013*). [S. 176/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

### **2.5. Il diritto di ipoteca e la confisca edilizia (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 42 Cost., l'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire. La norma censurata dalle sez. unite civili della Cassazione in materia di c.d. confisca edilizia – che integra una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione – e considerata dal diritto vivente uno degli acquisti a titolo originario della proprietà, senza che rilevi l'eventuale anteriorità della relativa trascrizione o iscrizione, determina un palese irragionevole sacrificio al creditore ipotecario non responsabile dell'abuso edilizio; essa infatti lede, di questi, lo *ius sequelae* (artt. 2858 e seguenti cod. civ.), lo *ius distrahendi* e lo *ius praelationis* (artt. 2741, primo comma, e 2808 cod. civ., nonché art. 510, secondo comma, cod. proc. civ.). L'ipoteca compone il patrimonio del creditore e comporta, in caso di espropriazione per pubblica utilità, un obbligo indennitario al pari degli altri diritti reali, godendo di una tutela riconducibile all'art. 42 Cost. Inoltre, essendo una garanzia accessoria al credito, essa è attratta nell'alveo protettivo dell'art. 24 Cost., quale strumento volto ad assicurare una tutela preferenziale del credito in sede esecutiva. Né sussistono ragioni – alla luce della disciplina vigente – per circoscrivere la tutela del creditore ipotecario al solo caso in cui abbia iscritto ipoteca sul terreno o sia divenuto cessionario del diritto prima della realizzazione dell'immobile abusivo, poiché la natura abusiva di un immobile non incide sulle vicende relative al diritto di ipoteca e non incide sulla circolazione e sulla tutela del credito ipotecario. I parametri indicati sono lesi anche sotto il profilo della sproporzione, in quanto il titolare del diritto di ipoteca si vedrebbe costretto a

una continua vigilanza sull'immobile, condotta in realtà inesigibile, perché il dovere del creditore di tenere una condotta attiva, atta a mitigare il danno, non comprende l'esercizio di attività gravose o l'assunzione di iniziative dispendiose e implicanti rischi, quale sarebbe l'avvio di un'azione giudiziale. Né smentisce la sproporzione del sacrificio l'esistenza di rimedi successivi al perimento giuridico del bene, perché trattasi di forme alternative di tutela ipotetiche e aleatorie. Infine, occorre sottolineare che la confisca edilizia non frappone ostacoli alla esperibilità della vendita forzata nei confronti del comune che abbia acquisito l'immobile, l'area di sedime e quella circostante, in quanto tale ente va considerato a tutti gli effetti quale terzo acquirente del bene ipotecato (artt. 2858 e seguenti cod. civ.), e i beni confiscati devono ritenersi acquisiti al suo patrimonio disponibile. (*Precedenti*: S. 159/2023 - mass. 45663; S. 228/2022 - mass. 45143; S. 140/2022 - mass. 44836; S. 128/2021 - mass. 43960; S. 140/2018 - mass. 41395; S. 345/1991 - mass. 17475). [S. 160/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

*Nota: la medesima pronuncia, in via consequenziale, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione, in ragione dell'identico tenore letterale rispetto all'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985.*

## **2.6. La riduzione dell'ipoteca (casistica)**

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2877, secondo comma, e 2884 cod. civ., censurati dal giudice monocratico del Tribunale di Padova – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – nella parte in cui consentirebbero l'eseguibilità della riduzione di ipoteca solo sulla base di sentenza passata in giudicato, impedendo al giudice di ordinarla con provvedimento cautelare d'urgenza. Alla luce dell'orientamento ermeneutico prevalente in dottrina e nella giurisprudenza di merito, le disposizioni denunciate sono interpretabili in modo compatibile con i parametri evocati, nel senso che la riduzione dell'ipoteca possa essere disposta anche con provvedimento cautelare avente la forma dell'ordinanza. Infatti, per un verso, sarebbe arbitraria l'estensione in via analogica di una norma dettata per la "cancellazione", qual è l'art. 2884 cod. civ., all'ipotesi – ontologicamente e funzionalmente diversa – della "riduzione" di ipoteca (quest'ultima comportando, a differenza dell'estinzione e della cancellazione, la mera modifica, quantitativa e oggettiva, del diritto reale, che comunque persiste, seppur ricondotto alla quantità necessaria a soddisfare la garanzia del credito senza pregiudicare il debitore oltremisura); per altro verso, la locuzione "sentenza", contenuta nel censurato art. 2877 cod. civ. (rubricato "Spese della riduzione") va piuttosto intesa come "provvedimento conclusivo del procedimento", indipendentemente dalla forma in concreto da esso assunta, ben potendo quindi identificarsi con l'ordinanza che definisce i procedimenti cautelari anticipatori (analogamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità e di merito relativa all'art. 96 cod. proc. civ., sulla responsabilità

processuale aggravata, il cui testo fa del pari riferimento alla “sentenza”). [S. 271/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

### **3. La trascrizione della domanda giudiziale**

Il microsistema di pubblicità dichiarativa realizzato dagli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., mediante la disciplina della trascrizione e della cancellazione delle domande giudiziali, porta a sintesi plurimi diritti individuali e interessi generali, tutti di rilievo costituzionale. [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La trascrizione della domanda giudiziale ha una funzione composita, anche a tutela dei terzi, che non ne permette l’assimilazione alla tutela cautelare. Da un lato, l’“effetto prenotativo” risponde al principio basilare di effettività della tutela giurisdizionale, per cui la durata del processo non può andare a detrimento dell’attore che ha ragione. Dall’altro, conformemente alla sua funzione tipica di pubblicità-notizia, essa tende anche a tutelare i terzi, per consentire loro di poter valutare la convenienza o meno del compimento di negozi giuridici con una delle parti litiganti. (*Precedente: S. 523/2002*). [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La trascrizione della domanda persegue obiettivi di tutela dell’attore e di certezza dei traffici, gravando la proprietà del convenuto di una formalità pregiudizievole che, quale riflesso negativo dell’effetto prenotativo, può limitare di fatto la commerciabilità del bene attinto, sì da rendere opportuno un meccanismo di pronta cancellazione, non appena la domanda trascritta si sia rivelata priva di fondamento. (*Precedente: S. 523/2002*). [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Il mantenimento incondizionato del requisito del giudicato ai fini dell’ordine di cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale se, per un verso, assicura nel massimo grado il diritto dell’attore a perseguire la tutela cui aspira, solleva, nel contempo, un problema di coerenza interna al sistema processuale che segue una chiara tendenza a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell’accertamento con il “crisma” del giudicato sostanziale. (*Precedente: S. 212/2020*). [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Il legislatore dispone di un’ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Detta discrezionalità vale, a maggior ragione, per quegli istituti nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali, come la trascrizione della domanda giudiziale. (*Precedenti: S. 13/2022 - mass. 44479; S. 213/2021 - mass. 44355; S. 148/2021 - mass. 44028; S. 87/2021 - mass. 43844; S. 58/2020 - mass. 42158*). [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

#### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per richiesta di pronuncia additiva, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., nella parte in cui

non consentono al giudice di ordinare con provvedimento cautelare la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, nemmeno ove manifestamente infondata. Pur segnalando l'esistenza di un problema sistemico – essendo tale disciplina attraversata da una tensione irrisolta fra i valori coinvolti, acuita dall'eccessiva durata dei giudizi – le questioni tendono ad una pronuncia additiva che imponga una tra le opzioni riservate alla discrezionalità del legislatore, ciascuna delle quali reclama, peraltro, interventi di dettaglio eccedenti l'ambito della giurisdizione costituzionale. Le soluzioni capaci di ridurre le incongruenze della disciplina sono plurime ma nessuna costituzionalmente obbligata, per cui la scelta non può che competere al legislatore, trattandosi di rimodellare l'architettura complessiva del microsistema pubblicitario. (*Precedente: S. 523/2002 - mass. 27459*). [S. 143/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]



## SEZIONE SECONDA. IL DIRITTO COMMERCIALE E INDUSTRIALE

### Capitolo 4. L'impresa e l'imprenditore

*Sugli aspetti concorrenziali che presidiano l'iniziativa economica, si veda il Volume 4, Parte terza.*

#### 1. La libera iniziativa economica e i suoi limiti

Gli interventi del legislatore che limitano la libertà d'impresa al fine di tutelare l'utilità sociale non possono concretizzarsi in misure tali da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative. (*Precedenti: S. 113/2022 - mass. 44773; S. 548/1990 - mass. 16721*). [S. 140/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO-D'ALBERTI]

Le finalità di utilità sociale perseguite dalle disposizioni vigenti non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore, essendo sufficiente la rilevabilità di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo, ferma l'esigenza che l'individuazione delle medesime finalità non appaia arbitraria e che le stesse non siano perseguite dal legislatore mediante misure palesemente incongrue. (*Precedenti: S. 94/2013; S. 247/2010 - mass. 34818; S. 152/2010 - mass. 34615; S. 167/2009 - mass. 33469; S. 428/2008 - mass. 33062; S. 388/1992 - mass. 18800; S. 63/1991 - mass. 17122; S. 446/1988; S. 46/1963 - mass. 1770*). [S. 140/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO-D'ALBERTI]

Il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, nel quadro di una complessa operazione per la quale vengono in evidenza il contesto sociale ed economico di riferimento, le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, nonché le legittime aspettative degli operatori. (*Precedente: S. 218/2021 - mass. 44288*). [S. 140/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO-D'ALBERTI]

È possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., all'utilità sociale. (*Precedenti: S. 171/2022 - mass. 44916; S. 150/2022 - mass. 45005; S. 151/2018 - mass. 40000; S. 47/2018 - mass. 39973; S. 16/2017 - mass. 39249; S. 56/2015 - mass. 38312*). [S. 137/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all'utilità

sociale; tuttavia, blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in una indebita barriera all'ingresso nel mercato, ponendosi in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost. (*Precedenti*: S. 150/2022 - mass. 45005; S. 7/2021 - mass. 43554; S. 151/2018 - mass. 40000; S. 47/2018 - mass. 39973; S. 16/2017 - mass. 39249; S. 56/2015 - mass. 38312). [S. 35/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

#### *1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. terza *quater*, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, come conv., che introduce il meccanismo del c.d. *payback* sui dispositivi medici – il quale, limitatamente al quadriennio 2015-2018 e in caso di superamento del tetto di spesa stabilito dal legislatore, comporta la diminuzione del corrispettivo in danno di imprese che abbiano stipulato contratti di fornitura. La disposizione censurata si pone nel solco dell'utilità sociale, risultando compatibile con la previsione legale di un contributo di solidarietà. La sua applicazione, nel circoscritto periodo indicato, non è irragionevole, trovando giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute, soprattutto in una generale situazione economico-finanziaria altamente critica. Il meccanismo non è nemmeno sproporzionato poiché, a seguito della sentenza n. 139 del 2024, anche le aziende che non hanno rinunciato al contenzioso in materia sono tenute a versare, sempre per le annualità suindicate, una somma corrispondente a meno della metà di quella a esse richiesta con i provvedimenti impugnati nei giudizi *a quibus* – così operando una riduzione rilevante – senza comprimere eccessivamente i margini di utile delle imprese. La disciplina censurata, poi, contiene tutti gli elementi richiesti perché possa considerarsi rispettata la riserva di legge in materia di prestazioni imposte: individua esplicitamente sia i soggetti su cui grava l'obbligo, sia l'oggetto della prestazione imposta e detta le indicazioni generali sulla procedura da seguire per determinare il ripianamento dovuto dalle aziende; di conseguenza all'amministrazione è rimessa la sola attività tecnica necessaria per la quantificazione dell'importo. La circostanza, inoltre, che il *payback* colpisca, in maniera indistinta, la fornitura di qualsiasi dispositivo medico rappresenta una legittima scelta del legislatore, a fronte della sussistenza di una definizione di dispositivo medico chiaramente evincibile dal panorama normativo esistente. Infine, non è ravvisabile la portata retroattiva delle disposizioni censurate: le imprese erano consapevoli fin dal 2015 dell'esistenza di un meccanismo di fissazione di un tetto di spesa, con il conseguente obbligo di ripiano in caso di sfioramento e, in tale quadro, lo *ius superveniens* ha solo reso concretamente operative le procedure esistenti. (*Precedenti*: S. 139/2024 - mass. 46225; S. 203/2016 - mass. 39036). [S. 140/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO-D'ALBERTI]

Sono sollevate dalla Corte costituzionale – che pertanto ne dispone la trattazione innanzi a sé, sospendendo il giudizio e disponendo le notifiche conseguenti – in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.,

quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come conv. Le questioni promosse dal Governo – relative all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, che prevede il rilascio alla Ferrovie della Calabria srl fino a un massimo di 200 autorizzazioni ai fini dello svolgimento del servizio NCC – sono strettamente connesse a quelle di necessaria pregiudizialità che suscita la disciplina recata dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come conv., che fissa il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di NCC. Tale divieto infatti è già stato considerato non costituzionalmente illegittimo solo se vigente per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il suddetto registro, tempo al contrario protratto in modo del tutto ingiustificato, così da bloccare indefinitamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC, potendosi altresì dubitare dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire. (*Precedenti: S. 8/2024 - mass. 45947; O. 94/2022 - mass. 44706; O. 18/2021 - mass. 43561; O. 114/2014 - mass. 37913*). [S. 35/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, il quale stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, deve avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal CCNL sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario. La disposizione censurata dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. terza, detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, realizzando una penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore, titolare della struttura che ambisce all'accreditamento, non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento. La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, con la disposizione censurata il legislatore regionale ha introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. E anzi, una siffatta previsione finisce finanche per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate. Emerge così il difetto di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto al fine sociale ultimo della tutela della salute, che si traduce in un limite irragionevole alla libertà di iniziativa economica privata. Rimane comunque per la Regione – nell'ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute – la possibilità di fissare standard organizzativi più idonei anche quanto al rapporto di impiego del personale

necessario per l'erogazione delle prestazioni sanitarie. [S. 113/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'49 TFUE, degli artt. 3 e 120 Cost. e dell'art. 41 Cost. – l'art. 83, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, limitatamente alle parole “aventi sede operativa in Veneto”. La norma impugnata dal Governo – nel vincolare la Giunta regionale ad avviare presso la Conferenza unificata le procedure per limitare, nel territorio veneto, l'intervento del Fondo statale di garanzia istituito presso Mediocredito Centrale spa alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle piccole e medie imprese dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (c.d. confidi) “aventi sede operativa in Veneto” – comporta che i confidi privi del requisito della sede operativa in Veneto, ma intenzionati a fornire garanzie in favore delle PMI operanti in quel territorio, non potrebbero beneficiare dell'intervento in controgaranzia del fondo statale, ed è quindi idonea a determinare una discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto), atto a frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato. [S. 83/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

*In generale sulla libertà di impresa, si veda anche il Volume 2, Capitolo 7, par. 7. Sulla concorrenza, si veda il Volume 4, Parte terza.*

## **2. Le cooperative**

Nel settore della cooperazione il legislatore – cui spetta ampia discrezionalità nella scelta dei «mezzi più idonei» per l'incremento di essa – può perseguire obiettivi sistemici anche attraverso l'imposizione di oneri. La rilevanza costituzionale della cooperazione trova infatti la sua ragion d'essere nella più stretta inerenza che la «funzione sociale» presenta nell'organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva. (*Precedenti: S. 334/1995 - mass. 22252; S. 408/1989 - mass. 13546; O. 19/1988 - mass. 10185; O. 371/1987 - mass. 3619*). [S. 93/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

## **3. Il fallimento e le procedure concorsuali (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Arezzo in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 142, comma 2, del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), in quanto applicabile alla liquidazione controllata del sovraindebitato, nella parte in cui non prevede un limite temporale minimo all'acquisizione dei beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale. L'asserita lacuna temporale può essere colmata con un criterio idoneo a fornire adeguate garanzie ai creditori; il parametro di riferimento deve essere, infatti, costituito dal soddisfacimento dei crediti concorsuali e di quelli aventi a oggetto le spese della procedura, coerentemente con la funzione dell'istituto della liquidazione controllata, correlata alla responsabilità patrimoniale del debitore. Al contempo,

il parametro per cui i beni compresi nella procedura devono soddisfare le ragioni creditorie, oltre che all'adempimento delle spese della procedura, deve coordinarsi con due ulteriori istanze: da un lato, con l'istituto della esdebitazione – il quale ha l'obiettivo di ricollocare utilmente il debitore all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni (c.d. *fresh start*) –, che limita l'apprensione dei beni sopravvenuti del debitore; dall'altro, con l'esigenza di porre un limite alla durata della procedura concorsuale, in quanto il procedimento giurisdizionale non può protrarsi per una durata irragionevole. Pertanto, fintantoché vi siano debiti da adempiere nell'ambito della procedura concorsuale, il termine triennale correlato all'esdebitazione finisce per operare non solo quale termine massimo, ma anche quale termine minimo di apprensione dei beni sopravvenuti del debitore. Pertanto, l'organo liquidatore deve, sotto la supervisione del giudice delegato in sede di approvazione del programma, determinare il tempo di acquisizione dei beni sopravvenuti, perseguendo l'obiettivo della maggiore soddisfazione possibile delle ragioni creditorie, nel rispetto della ragionevole durata della procedura stessa. Resta fermo che la chiusura della liquidazione controllata, a differenza della esdebitazione, non fa venire meno la responsabilità patrimoniale, ma consente ai creditori di riacquistare il libero esercizio delle azioni verso il debitore per la parte dei loro crediti rimasta eventualmente insoddisfatta. Infine, è altresì erroneo individuare, nel tempo strettamente necessario a coprire le spese della procedura di liquidazione controllata, il suo limite temporale massimo, sia perché tale criterio non si desume da un diritto vivente formatosi rispetto all'istituto della liquidazione controllata, sia perché non è corretto affermare che il tempo strettamente necessario a recuperare le spese della procedura possa ritenersi un termine massimo di durata della procedura stessa. Non sussiste quindi né alcuna irragionevole lesione del diritto alla tutela delle ragioni creditorie, né alcuna irragionevole disparità di trattamento fra la disciplina censurata, per come ricostruita dai giudici rimettenti, e quella prevista dall'art. 14-*undecies* della legge n. 3 del 2012. (*Precedente: S. 65/2022 - mass. 44638*). [S. 6/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del d.l. 18 ottobre, n. 179 del 2012 (conv., con modif., nella legge n. 221 del 2012), censurato dalla Corte d'appello di Catanzaro, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui consente che la notifica del ricorso e del decreto di convocazione per la dichiarazione di fallimento di imprese esercitate in forma collettiva – quando non possa essere eseguita all'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) né al destinatario presso la sede legale – si perfezioni con il solo deposito nella casa comunale, senza le ulteriori cautele previste dall'art. 145 cod. proc. civ. per le notifiche a persona giuridica (e cioè senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente). Identica questione è stata dichiarata non fondata dalla sopravvenuta sentenza n. 146 del 2016 in riferimento ai medesimi parametri, in quanto la specialità e la complessità degli interessi (comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito), che il legislatore

del 2012 ha inteso tutelare con l'introdotta semplificazione del procedimento notificatorio nell'ambito della procedura fallimentare, segnano l'innegabile diversità tra il suddetto procedimento e quello ordinario di notifica *ex art.* 145 cod. proc. civ.; ed in quanto il diritto di difesa, nella sua declinazione di conoscibilità, da parte del debitore, dell'attivazione del procedimento fallimentare a suo carico, è adeguatamente garantito dalla norma denunciata, proprio in ragione del predisposto duplice meccanismo di ricerca della società. (*Precedente citato: sentenza n. 146 del 2016*). [O. 162/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata inammissibile – per difetto di motivazione sul presupposto logico-giuridico della sua non manifesta infondatezza – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del r.d. n. 267 del 1942 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2006), censurato – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – dal Tribunale di Verona, sez. fall., nella parte in cui non consente la dichiarazione di fallimento anche oltre il termine di un anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, qualora il rispetto di tale termine sia impedito dalla proposizione di una domanda di concordato preventivo ed il conseguente procedimento si sia concluso dopo la scadenza del termine annuale, con la dichiarazione di inammissibilità della domanda o comunque con la dichiarazione di revoca dell'ammissione o la mancata approvazione della proposta o la reiezione all'esito del giudizio di omologa. La questione prospettata assume come sua premessa che, all'interno del periodo annuale decorrente dalla cancellazione dal registro delle imprese, l'impresa cancellata possa ancora proporre una istanza di concordato preventivo, che andrebbe in tal modo ad affiancarsi ad eventuali contrapposte istanze creditorie volte alla declaratoria di fallimento; ma la legittimazione dell'impresa cancellata ad attivare una procedura di concordato è controversa in dottrina (che inclina a negarla) ed è stata da ultimo esclusa dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. sesta civ., ord. n. 21286/2015), sicché – nulla avendo il rimettente argomentato su tale decisivo aspetto problematico ed avendo addirittura ommesso di prenderlo in esame – risulta immotivato il presupposto logico-giuridico della non manifesta infondatezza della questione sollevata. (*Precedente citato: sentenza n. 319 del 2000*). [S. 9/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, quinto comma, del r.d. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), censurato dal Tribunale di Vibo Valentia – in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost. – nella parte in cui, nell'ipotesi di fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, non ne consentirebbe la estensione ad altri soci di fatto, siano essi persone fisiche o società. Per effetto di alcune sopravvenute e risolutive pronunce della Corte di Cassazione – che condivisibilmente hanno inteso in senso evolutivo la portata del riferimento, nella disposizione censurata, all'"imprenditore individuale", includendovi fattispecie non ancora prospettabili alla data della sua emanazione – si è ormai consolidata in termini di diritto vivente l'interpretazione che equipara la società di capitali all'impresa individuale ai fini della estendibilità del fallimento agli eventuali rispettivi soci

di fatto, sicché la disposizione denunciata già vive e si riflette nell'interpretazione costituzionalmente adeguata ritenuta preclusa dal rimettente. (*Precedenti citati: sentenza n. 276 del 2014 e ordinanza n. 15 del 2016*). [S. 9/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

#### **4. La crisi da sovraindebitamento**

La finalità della procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento del consumatore è quella di ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, un soggetto – il consumatore – che, se sul piano contrattuale si connota per una debolezza derivante dalla sua asimmetria informativa, nel quadro della disciplina in esame, che presuppone la condizione patologica del sovraindebitamento, mostra anche i segni di una fragilità economico-sociale. [S. 65/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

##### *4.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale che si traduce in un'insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Lanciano in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – dell'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, nella parte in cui non prevede che la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio possa essere chiesta anche dai debitori che non hanno raggiunto l'accordo. Il rimettente non considera che la domanda con la quale il debitore chiede, in conseguenza del mancato raggiungimento dell'accordo, di accedere alla liquidazione può invece ben essere ammessa, in ossequio al principio di economia processuale e alla funzione sociale della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, applicando le norme sul rito camerale, per tal via giungendo allo stesso sostanziale risultato della conversione. Né si confronta con la tesi che ammette la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, ma) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento, offrendo al debitore la possibilità di non dovere attivare un nuovo e distinto procedimento al fine di accedere alla liquidazione stessa. (*Precedenti citati: sentenze n. 15 del 2021, n. 264 del 2020 e n. 150 del 2019; ordinanze n. 147 del 2020 e n. 108 del 2020*). [S. 61/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, limitatamente alle parole: «all'imposta sul valore aggiunto». Se, in generale, il piano nel quale si sostanzia l'accordo di ristrutturazione dei debiti proposto dal debitore non fallibile ai creditori può prevedere una soddisfazione non integrale dei crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile sul ricavato in caso di liquidazione, il dato letterale della disposizione censurata dal Tribunale di Udine precisa tuttavia che in ogni caso, con riguardo ai tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea, all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate, il piano può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento. La negazione al

debitore non fallibile sovraindebitato della possibilità di prospettare il pagamento parziale dell'IVA crea così un disallineamento tra la procedura per l'accordo in esame e quella per la proposta di concordato preventivo; se, infatti, in entrambe le procedure viene lasciata al proponente la più ampia libertà nel predisporre il contenuto della proposta, compresa la parziale soddisfazione dei crediti favoriti da prelazione, esse si disallineano, invece, in relazione al trattamento dei debiti tributari, proprio nel regime previsto per l'IVA, nonostante la decisione della CGUE del 2014, sentenza Degrado Trasporti sas (resa peraltro in esito ad un rinvio pregiudiziale sollevato dallo stesso rimettente), che ha ritenuto compatibile col diritto europeo una norma interna (l'art. 160, comma 2, della legge fallimentare), la quale consenta un pagamento parziale del credito IVA qualora sia accertato giudizialmente che tale soddisfazione garantisca comunque una acquisizione di risorse maggiore rispetto alla alternativa liquidatoria e venga consentito all'amministrazione interessata di esprimere parere contrario alla proposta del debitore oltre che di opporsi giudizialmente alla stessa, contestandone la convenienza. La differenza di disciplina che dunque caratterizza il concordato preventivo e l'accordo di composizione dei crediti del debitore civile non fallibile dà luogo ad una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento, non essendovi motivi che, secondo il canone della ragionevolezza, legittimino tale trattamento differenziato, né le diseguaglianze anche con riferimento agli stessi creditori che partecipano all'accordo di composizione della crisi del debitore non fallibile. (*Precedenti citati: sentenze n. 177 del 2017, n. 153 del 2017, n. 111 del 2016 e n. 225 del 2014; ordinanza n. 232 del 2015*). [S. 245/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

### **5. La liquidazione coatta amministrativa**

L'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza di una società in liquidazione coatta amministrativa non può essere comparato con la dichiarazione di fallimento: le due dichiarazioni giurisdizionali sono infatti equiparate dal legislatore solo per alcuni specifici effetti, cioè ai fini dell'esercizio delle azioni revocatorie fallimentari e della configurabilità di determinate fattispecie penali. Si tratta di effetti che si dispiegano nell'ambito dei controlli *ex post* e che trovano giustificazione in esigenze pubblicistiche di maggiore tutela, ora del ceto creditorio rispetto agli atti pregiudizievoli, ora dell'ordine pubblico economico rispetto a fatti di reato. Inoltre, l'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza ha autonomia di procedimento e di effetti rispetto a quello che si svolge in sede amministrativa: il primo non è infatti assimilabile alla valutazione delle condizioni economiche dell'impresa effettuata dall'autorità governativa di vigilanza, posto che il decreto di liquidazione coatta amministrativa è emesso all'esito di un procedimento amministrativo il quale, a differenza dell'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, non offre le garanzie del rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, né produce gli effetti del giudicato. (*Precedenti: S. 22/2021 - mass. 43468; S. 12/2020 - mass. 41433; S. 198/2009 - mass. 33536; O. 362/2007 - mass. 31755; S. 301/2005 - mass. 29665; S. 570/1989 - mass. 15176*). [S. 93/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

5.2. *Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per assoluta mancanza di motivazione quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze, degli artt. 2, commi 1, lett. c), e 2; 3, commi 2, 3 e 4; 4, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 99 del 2017, come conv., che, nell'ambito della procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti di Banca Popolare di Vicenza spa e di Veneto Banca spa – in conformità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE – ha imposto ai commissari liquidatori cedere l'azienda, suoi singoli rami, nonché beni, diritti e rapporti giuridici individuabili in blocco, ovvero attività e passività, anche parziali o per una quota di ciascuna di esse, di uno dei soggetti in liquidazione o di entrambi, in conformità all'offerta vincolante formulata dal cessionario selezionato ai sensi dell'art. 3, comma 3. Tali disposizioni, pur indicate in dispositivo, sono prive di ogni sviluppo argomentativo nel testo dell'ordinanza. Pertanto, esse non danno luogo a questioni scrutinabili nel merito, tanto più per l'omessa evocazione dei parametri costituzionali. [S. 225/22. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate inammissibili, per carente motivazione quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 41, 42, 45, 47 Cost., nonché all'art. 1 Prot. add. CEDU e all'art. 17 della CDFUE – dell'art. 4, commi 1, lett. b) e d), e 3, e dell'art. 6 del d.l. n. 99 del 2017 come conv., che disciplina la procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti di Banca Popolare di Vicenza spa e di Veneto Banca spa – in conformità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE – imponendo ai commissari liquidatori di cedere l'azienda, suoi singoli rami, nonché beni, diritti e rapporti giuridici individuabili in blocco, ovvero attività e passività, anche parziali o per una quota di ciascuna di esse, di uno dei soggetti in liquidazione o di entrambi, in conformità all'offerta vincolante formulata dal cessionario selezionato ai sensi dell'art. 3, comma 3. Il ricorrente non illustra le ragioni che possano dimostrare la pregiudizialità delle relative questioni rispetto alla definizione del processo principale, concernendo queste norme, rispettivamente: l'attuazione di un aiuto di Stato, mediante la fornitura di un supporto finanziario, volto a coprire il fabbisogno di capitale generatosi in capo alla cessionaria in seguito all'acquisizione di parte delle due Banche e a sostenere le misure di ristrutturazione aziendale da attivare; l'acquisizione di crediti in capo alla cessionaria e allo Stato verso la LCA; le misure di ristoro stabilite per gli investitori persone fisiche, imprenditori individuali, nonché imprenditori agricoli o coltivatori diretti o loro successori *mortis causa*. Le questioni, pertanto, relative al regime degli interventi dello Stato e alla disciplina delle misure di ristoro, risultano avulse dai caratteri delle pretese avanzate nel giudizio *a quo*, atteso che questo ha ad oggetto una domanda risarcitoria proposta dall'attore nei confronti della sola cessionaria Intesa Sanpaolo spa. (*Precedenti*: S. 109/2022 - *mass.* 44932; S. 283/2016 - *mass.* 39362). [S. 225/22. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Udine, sezione seconda civile, in riferimento agli artt. 3 e 45 Cost. – dell'art. 202, primo comma, della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942) –, nella parte in cui prevede che il tribunale deve pronunciare sentenza di accertamento dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa anche in assenza dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa. La società cooperativa, quand'anche esercente un'attività commerciale, non è perfettamente assimilabile a una società lucrativa, ma conserva rispetto ad essa profili di specificità, che non possono essere superati in forza di un generico richiamo alla parità di trattamento tra operatori economici, pena una visione "atomistica" della realtà giuridica della società cooperativa, all'interno della quale è spezzato il nesso tra benefici e controlli. L'impegno della Repubblica in favore della cooperazione deve inoltre essere inteso in senso complessivo e non particellare, potendo ricondursi la tutela rafforzata del ceto creditorio e dell'ordine pubblico economico connessa all'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza della società cooperativa agli «opportuni controlli» raccomandati dall'art. 45 Cost. (*Precedente: S. 149/2021 - mass. 44031*). [S. 93/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa». La disposizione censurata dal Tribunale di Palermo e dal TAR Sicilia, statuendo, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, per le liquidazioni deficitarie, il Presidente della Regione con proprio decreto possa disporre la liquidazione coatta amministrativa, consente di introdurre un regime sostanziale e processuale per i creditori, conseguente alla sottoposizione dell'ente alla LCA, costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal cod. civ. e da quello di proc. civ. in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti, che perciò incide sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva dell'ordinamento civile e della giurisdizione e norme processuali. La Regione Siciliana, prevedendo con la norma censurata l'apertura della LCA per gli enti da essa vigilati, tra l'altro già soppressi, non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma disciplina anche il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della *par condicio*. Né può affermarsi la "costituzionalità sopravvenuta" della norma censurata a seguito della novella legislativa statale contenuta nell'art. 12, comma 6-bis, del d.l. n. 77 del 2021 che conferisce alla Giunta regionale il potere di disporre la LCA per gli enti regionali e delle Province autonome che non possano fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi. La novella statale, infatti, non opera, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato. (*Precedenti: S. 22/2021 - mass. 43468; S. 25/2007 - mass. 30991*). [S. 93/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, introduttivo dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria 16 maggio 2013, n. 24, che ha previsto l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa. La norma regionale, impugnata dal Governo e censurata dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), regolando in termini concorsuali il dissesto di ente strumentale regionale, contrasta con l'art. 2 legge fall., per il quale è la legge, riferita unicamente a quella statale, a stabilire le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta, nonché l'autorità competente a disporla. L'indicata procedura concorsuale, di carattere speciale, implica infatti una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, che non può essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale. Tuttavia, va segnalata la carenza di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale. Si evidenzia pertanto la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità suddetta, permetta alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali. (Precedenti citati: sentenze n. 12 del 2020, n. 25 del 2007, n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969). [S. 22/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

## Capitolo 5. Le banche, gli istituti di credito e la borsa

### 1. La tutela del risparmio

La tutela del risparmio è sempre soggetta a possibili bilanciamenti, purché non venga irragionevolmente compressa. (*Precedenti*: S. 149/2021 - mass. 44031; S. 322/1996 - mass. 22736; S. 73/1996 - mass. 22218; S. 143/1995 - mass. 21370). [S. 32/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

### 2. I prestiti del consumatore (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 16, par. 1, della direttiva 2008/48/CE, come interpretato dalla CGUE nella sentenza *Lexitor*, l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come conv., limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia». La disposizione censurata dal Tribunale di Torino, sez. prima civile, sostituendo il precedente art. 125-*sexies* t.u. bancario, in termini strettamente fedeli alla sentenza *Lexitor*, modifica la disciplina dei prestiti del consumatore e disciplina il rimborso anticipato, prevedendo che il consumatore abbia conseguentemente diritto alla riduzione non solo dei costi *recurring*, ma anche di quelli relativi alle attività finalizzate alla concessione del prestito, integralmente esaurite prima della eventuale estinzione anticipata (costi c.d. *up-front*). Tuttavia, il rinvio previsto alle norme secondarie della Banca d'Italia, le quali avallano l'interpretazione riferita unicamente al rimborso dei costi *recurring*, si pone in contrasto con la indicata sentenza CGUE, che non dispone alcuna modulazione temporale dei suoi effetti. In tal modo la norma censurata utilizza una tecnica qualificata in termini di completamento prescrittivo della norma primaria da parte di quella subprimaria, per cui è una disposizione primaria successiva a integrare il contenuto normativo di una disposizione primaria precedente mediante il rinvio a norme di rango secondario. In definitiva, attraverso il rinvio a precise norme regolamentari contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia, risulta univoco l'intento del legislatore di fissare per il passato un contenuto della norma circoscritto alla interpretazione antecedente alla sentenza *Lexitor*, che si discosta dai contenuti della citata pronuncia. (*Precedenti*: S. 3/2019 - mass. 40327; S. 200/2018 - mass. 40352; S. 1104/1988). [S. 263/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

### 3. I Mutui agevolati per il recupero dei fabbricati

#### 3.1. Aspetti generali e parità di trattamento

Quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a soddisfare diritti fondamentali, l'individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – deve essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria; pur potendo, pertanto, il legislatore valorizzare

le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, tuttavia, lo *status* di straniero non può essere considerato di per sé come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi. Tale metro di giudizio non muta solo perché il legislatore regola l'agevolazione sotto forma di contratto, atto espressivo di autonomia, come ad esempio, mediante accesso a un mutuo agevolato. (Precedenti: S. 186/2020 - mass. 43203; S. 432/2005 - mass. 29982). [S. 53/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

### 3.1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Torino, sez. prima civile, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 80, comma 1, lett. a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui – nel disciplinare l'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, identificati dal legislatore regionale in ragione della collocazione in particolari zone o del pregio storico, artistico o ambientale – prevede, in capo ai proprietari il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni. A fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, ma persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, non travalica il limite della manifesta irragionevolezza la scelta di valorizzare, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, il radicamento territoriale. La lunga residenza, infatti, operando quale requisito alternativo, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla libertà di circolazione, né comporta una definitiva estromissione dalla misura dal momento che il mutuo agevolato è erogato in maniera continuativa, con possibilità di accedervi anche successivamente, al maturare di una delle due condizioni. [S. 53/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 80, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea». La disposizione censurata dal Tribunale di Torino, sez. prima civile, nel disciplinare l'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati – identificati dal legislatore regionale in ragione della collocazione in particolari zone o del pregio storico, artistico o ambientale – prevede il requisito della cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea, in capo ai proprietari degli immobili, da almeno quindici anni, oppure residenti nel territorio regionale, da almeno otto anni. Tale radicale esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato viola il principio della ragionevolezza in quanto il requisito risulta del tutto scollegato dalla *ratio* della disciplina censurata. Escludere gli stranieri in quanto tali, benché si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.: pur a voler ipotizzare, infatti, – in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari – una prospettiva che valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta ingiustificata. Da un lato, i proprietari da almeno quindici anni hanno concorso, anche se privi della

cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali, pagando tasse e imposte sull'immobile e, dall'altro, i proprietari residenti da almeno otto anni, oltre ad aver corrisposto tali tributi, si sono anche radicati nel territorio regionale. L'esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, quindi, finanche sacrificare gli interessi pubblici perseguiti dalla regione, impedendo lo stesso meccanismo incentivante). [S. 53/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

#### **4. Il sostegno dell'accesso al credito per le piccole e medie imprese – PMI (casistica)**

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU – dell'art. 25, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, il quale stabilisce che l'obbligo del confido valdostano di restituire il contributo ricevuto dalla Regione, in conseguenza della sua fusione con un confido extra-regionale, si applica alle operazioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015. L'asserita "retroattività" della disposizione, censurata in ragione dell'incidenza di tale legge-provvedimento su giudizi già instaurati, non viene in rilievo nel giudizio *a quo*, dal momento che l'operazione di fusione, da cui origina il provvedimento impugnato, è intervenuta in data successiva all'entrata in vigore della legge regionale. [S. 143/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost. – l'art. 3, comma 10-*bis*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, che ha esteso l'obbligo di restituzione dei contributi erogati dalla Regione ai "fondi rischi" istituiti presso i confidi valdostani – previsto per i casi di liquidazione – anche alle operazioni di fusione con altri confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale. La norma impugnata dal Consiglio di Stato contrasta con il principio di ragionevolezza in quanto – a differenza della vicenda liquidatoria che prelude all'estinzione del confido e giustifica, pertanto, la restituzione dei contributi ricevuti – la fusione è una vicenda di carattere evolutivo-modificativo diversa e antitetica, che, per diritto vivente, non determina l'estinzione del soggetto coinvolto, il quale conserva la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo. Con specifico riferimento ai consorzi di garanzia collettiva, inoltre, la disciplina generale dei confidi prevede la possibilità della loro fusione, senza che tale operazione determini, per i contributi e i fondi di origine pubblica, una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti. Infine – salvo il generale diritto della Regione di chiedere la restituzione del contributo nel caso di mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI regionali – l'eventuale fusione di un confido con altro che abbia sede fuori dalla Valle d'Aosta non esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, rendendo ingiustificati sia la restituzione del contributo sia il parallelo divieto della sua utilizzabilità per la concessione di nuove garanzie. [S. 143/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### **5. Le banche di credito cooperativo e le banche popolari (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Corte di cassazione, sez. tributaria civile, in riferimento agli artt. 3, 41, 45, 47 e 53 Cost., dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter», di cui al primo periodo, e alle parole «e 3-ter» di cui al terzo periodo, del d.l. n. 18 del 2016, conv., con modif., nella legge n. 49 del 2016, che prevedono che la banca di credito cooperativo (BCC) con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora opti per conferire l'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo (c.d. *way out*), deve versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, un importo pari al 20 per cento del suo patrimonio netto, per cui in caso di inosservanza è previsto che il patrimonio stesso sia devoluto ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (ex art. 17 della legge n. 388 del 2000). La disciplina censurata – che esclude dall'indicato adempimento, in sede di prima applicazione, le BCC già operanti nel settore con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, a cui è offerta la scelta di uscire dal settore del credito cooperativo nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione – si colloca nel solco della salvaguardia e promozione del credito cooperativo, contribuendo per la sua parte, attraverso la forza disincentivante dell'obbligo di versamento, alla realizzazione dell'obiettivo generale di garantire la solidità patrimoniale delle BCC e di superarne il deficit competitivo, mediante la loro aggregazione nei gruppi bancari cooperativi, senza impedire a quelle con maggiori livelli patrimoniali di scegliere, nella fase transitoria, una formula alternativa che consenta comunque la prosecuzione dell'attività bancaria. Né vi è alcun *vulnus* al principio della concorrenza, in relazione alla capacità di erogare credito da parte della spa conferitaria, per il fatto che, pur a fronte del versamento richiesto, le riserve resterebbero indivisibili. Il paventato pregiudizio – a prescindere dalla sua sussistenza – deriva infatti dall'art. 2, comma 3-quater, del d.l. n. 18 del 2016, come conv., nella parte non contestata dal rimettente. Neppure è fondata la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., poiché alla prestazione in esame va negata la qualifica di tributo, mancando il requisito della natura coattiva del prelievo, che si esprime in primo luogo nel diritto alla sua riscossione forzosa. Non è fondata infine nemmeno la violazione del principio di tutela del risparmio, perché il versamento non interferisce con il possesso in capo alla banca spa conferitaria degli inderogabili requisiti patrimoniali per lo svolgimento dell'attività bancaria, pena il mancato rilascio dell'autorizzazione al conferimento d'azienda da parte della Banca d'Italia. [S. 149/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del prot. add. CEDU – dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, conv., con mod., nella legge n. 33 del 2015, nella parte in cui, nel contesto della normativa per la trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni, stabilisce che il diritto al rimborso delle azioni al socio che a fronte di tale trasformazione eserciti

il recesso possa essere limitato e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo per il ritardo nel rimborso. Le regole prudenziali dell'Unione europea impongono al legislatore nazionale di attribuire all'ente creditizio la capacità di adottare sia la limitazione quantitativa del rimborso che il suo rinvio come condizione perché le azioni possano essere considerate strumenti del capitale primario di classe 1. Né è fondato il rilievo per cui i regolamenti comunitari di settore avrebbero natura auto-applicativa, ciò che renderebbe incompatibile un intervento normativo interno di attuazione, in quanto, per consentire agli enti creditizi di rispettare i requisiti prudenziali europei, il legislatore nazionale era tenuto ad adottare disposizioni attributive alle banche stesse del potere di limitare il rimborso. Va ritenuto errato anche l'altro presupposto dal quale muove il rimettente, che equipara l'apposizione di un limite al rimborso all'esclusione del diritto, e quindi a una fattispecie espropriativa senza indennizzo. La disciplina censurata può, e deve, essere ricostruita con un'interpretazione che valorizzi l'inscindibile collegamento da essa operato tra la facoltà della banca di limitare il rimborso delle azioni e la sua situazione prudenziale. Va infine esclusa l'incompatibilità tra l'art. 1 del prot. add. alla CEDU e la norma denunciata, che rispetta le condizioni alle quali, in base alla giurisprudenza della Corte EDU, l'ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento di un bene è giudicata compatibile con la tutela convenzionale della proprietà, ossia che essa sia legittima, necessaria per la tutela di un interesse generale e proporzionata. [S. 99/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 33 del 2015), promossa dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., e circoscritta (in base alle censure) alle disposizioni [commi 2-bis e 2-ter dell'art. 29 del d.lgs. n. 385 del 1993, introdotti dal comma 1, lett. b), n. 1), dell'impugnato art. 1] che prevedono la trasformazione obbligatoria delle banche popolari in società per azioni in caso di superamento del limite massimo di otto miliardi di attivo. L'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca. La fissazione del limite di otto miliardi di euro di attivo, al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni, costituisce esercizio non manifestamente irragionevole (e quindi insindacabile) della discrezionalità legislativa, né risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto riconduce nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale. La natura prevalente delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma esclude altresì che per il loro esercizio siano costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le Regioni. [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### **5.1. Il potere di nomina di organi straordinari a seguito di scioglimento (casistica)**

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019 con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e sono stati nominati gli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani. Secondo le disposizioni di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 – precedenti alla riforma delle BCC, intervenuta con il d.l. n. 18 del 2016, conv., con modif., nella legge n. 49 del 2016 – l'adesione ad un gruppo bancario nazionale determina la perdita del carattere regionale della banca affiliata. Né può essere condivisa l'interpretazione della ricorrente, secondo la quale l'appartenenza ad un gruppo nazionale non determinerebbe la perdita del carattere regionale della BCC che vi abbia aderito, perché la capogruppo non potrebbe sostituirsi alle BCC nell'esercizio della loro attività e non si avrebbe alcuna riduzione della loro autonomia gestionale. La circostanza che la riforma del 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, non determina la conservazione del carattere regionale della banca in esame, a fronte del dato normativo, nonché della *ratio* dell'intervento, che attribuisce i poteri di direzione strategica e i presidi di controllo del rischio alla capogruppo. Né, al fine di sostenere il mantenimento del carattere regionale della banca in esame, può essere contestato che il gruppo bancario cooperativo costituisce un gruppo societario in senso proprio, incentrato su un controllo di tipo contrattuale e regolato da una disciplina che non avrebbe potuto contemplare un istituto introdotto soltanto con il d.l. n. 18 del 2016, conv., con modif., nella legge n. 49 del 2016. La riforma del 2016, infatti, ha regolato, nello specifico ambito del settore bancario, un fenomeno che era già previsto in termini generali per l'impresa cooperativa; lo stesso t.u. bancario contiene la disciplina dei gruppi bancari sia partecipativi, sia contrattuali, come i gruppi bancari cooperativi, per cui la circostanza che in questo secondo modello la capogruppo non possieda una partecipazione di controllo nelle BCC aderenti risulta ininfluenza ai fini del riconoscimento del suo potere di direzione e coordinamento, ben potendo esso discendere dal contratto. Infine, la stessa parte ricorrente – in contrasto con quanto da essa stesso sostenuto nel giudizio – ha riconosciuto, attraverso l'esclusione dall'Albo regionale delle banche siciliane di alcune BCC, fra le quali anche quella di San Biagio Platani, l'avvenuta perdita del suo carattere regionale, ciò che costituisce il presupposto per l'applicabilità dei poteri dei quali lamenta la lesione. Dall'insussistenza della competenza regionale invocata discende, infine, l'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, il quale viene in rilievo in riferimento a situazioni in cui si sovrappongono competenze di soggetti pubblici diversi. [S. 17/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

### **6. Le sanzioni per i consulenti finanziari (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU – dell'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 (t.u.

finanza). La disposizione censurata, successivamente abrogata dal d.lgs. n. 129 del 2017, prevedeva la possibilità di cumulare – nei confronti dei consulenti finanziari abilitati all’offerta fuori sede – la misura cautelare della sospensione dall’attività professionale con la sanzione amministrativa della sospensione dell’attività professionale prevista dall’art. 196 t.u. finanza. Il cumulo non comporta la violazione dei parametri evocati perché, conformemente all’orientamento delle supreme magistrature civili e amministrative, la norma censurata non ha una funzione servente o anticipatoria rispetto ad eventuali provvedimenti sanzionatori o al possibile esito di un procedimento penale in cui è coinvolto il consulente finanziario, ma conferisce alla CONSOB un potere di vigilanza attiva, per evitare il rischio che l’allarme sociale derivante dal coinvolgimento del consulente finanziario in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia di risparmiatori e investitori nel buon funzionamento del mercato e nella correttezza degli operatori. L’erroneità del presupposto interpretativo infirma le conclusioni del remittente circa la violazione del *ne bis in idem*, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU, principio che presuppone un cumulo di procedimenti sanzionatori di natura sostanzialmente penale; né, una volta esclusa la natura di sanzione penale della sospensione censurata, è possibile porre validamente a raffronto la situazione dei consulenti che l’hanno subita solo a titolo cautelativo con quella di coloro che l’hanno patita anche a titolo sanzionatorio. La diversità di funzione dei vari istituti non consente neppure di giudicare sproporzionato o irragionevole l’eventuale cumulo dei periodi di sospensione inflitti al medesimo soggetto. (*Precedenti citati: sentenze n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015*). [S. 240/18. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

## Capitolo 6. Il diritto industriale e il diritto d'autore

### 1. Gli stabilimenti di interesse nazionale, i consorzi industriali, i marchi (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come conv., nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi. La disposizione censurata dal GIP del Tribunale di Siracusa, prevede, al quinto periodo, che il giudice autorizzi la prosecuzione dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale o impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, pur oggetto di sequestro preventivo (nel caso di specie l'impianto di depurazione di IAS spa di Priolo Gargallo, società che, insieme a ISAB srl, quest'ultima dichiarata di interesse strategico nazionale, è sottoposta a indagini in un procedimento penale relativo a plurime ipotesi di reato e di illecito amministrativo dipendente da reato, tra cui quella di disastro ambientale aggravato), se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. Correttamente il rimettente interpreta la disposizione censurata nel senso che essa vincola il giudice ad autorizzare la prosecuzione dell'attività una volta che, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, siano state adottate misure (nel caso di specie: per mezzo del d. interm. 12 settembre 2023) con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra i vari interessi in conflitto. Il venir meno, in tal modo, di ogni potere discrezionale dell'autorità giudiziaria nella gestione dello stabilimento sottoposto a sequestro, si discosta in maniera non marginale dallo schema normativo di cui all'art. 1 del "decreto Ilva" (d.l. n. 207 del 2012, come conv.). Infatti, se è individuabile l'autorità amministrativa competente ad adottare le misure di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato (il Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare a uno o più ministri l'adozione concreta delle misure) e se pure è pure possibile interpretare in modo costituzionalmente orientato la disposizione per ricavare il procedimento da seguire per l'individuazione delle misure (che dovranno essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente; dovranno essere precedute da adeguata attività istruttoria e sorrette da una congrua motivazione e la cui effettiva osservanza dovrà essere adeguatamente verificata) non si prevede alcun termine finale per l'operatività delle misure stesse. La *reductio ad legitimitatem* può essere effettuata attraverso una pronuncia additiva che introduca un termine di durata massima delle misure, individuato quale soluzione costituzionalmente adeguata. Un punto di riferimento significativo è costituito dalla previsione dell'art. 1, comma 1, del "decreto Ilva", che consente all'attuale Ministro dell'ambiente e

della sicurezza energetica di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un termine massimo di trentasei mesi. In pendenza di tale termine, non rinnovabile, occorrerà in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e il ripristino degli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente, in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea. (*Precedenti: S. 91/2024 - mass. 46143; S. 5/2024 - mass. 45935; S. 85/2013 - mass. 37050*). [S. 105/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

È dichiarata inammissibile – per mancata indicazione degli argomenti atti a suffragare la censura proposta – la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, per la parte della disposizione impugnata che si riferisce all'anno 2019, avendo la stessa disposto lo stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021, per il risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza. Riservata alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, sul ricorrente grava l'onere di provare l'esistenza dei requisiti che possano consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dall'art. 107 TFUE. Tale onere di motivazione non può ritenersi assolto dalla mera affermazione di detta natura in capo alla misura finanziaria prevista, gravando, altrimenti, sulla resistente l'onere di dimostrare la mancata riconducibilità dello stanziamento al novero degli aiuti di Stato e sulla Corte costituzionale un indebito compito di ricostruzione della *ratio* e delle caratteristiche della misura censurata, al fine della verifica del rispetto dell'art. 108, par. 3, TFUE, ovvero dell'avvenuta notifica dell'aiuto. A questo specifico fine, infatti, quest'ultima ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto e se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione. (*Precedenti citati: sentenze n. 179 del 2015, n. 249 del 2014, n. 299 del 2013 e n. 185 del 2011*). [S. 117/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2016, conv., con modif., in legge n. 151 del 2016, impugnato dalla Regione Puglia – in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione – nella parte in cui, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria”, adottato con il d.P.C.m. 14 marzo 2014 in attuazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013, avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata, anche nella sola forma tenue del parere non vincolante. La procedura in esame, prevista per lo stabilimento ILVA di Taranto, risponde a doverose esigenze di accelerazione concretizzatesi nell'anticipazione della fase della valutazione delle eventuali modifiche o integrazioni del piano al momento della selezione dei soggetti offerenti, ma, nel contempo, presenta forme di partecipazione che consentono alla Regione, in vari momenti e secondo diverse modalità, di esprimersi sulle variazioni del piano ambientale, e che, nel loro insieme, possono considerarsi strumento di leale collaborazione non meno

efficace del parere non vincolante invocato dalla ricorrente. Né è irragionevolmente discriminatorio che la nuova procedura operi, anziché in termini generali e astratti, solo per il piano riguardante uno specifico stabilimento industriale, atteso che la natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende dello stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa, sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure *ad hoc*. (Precedente citato: sentenza n. 85 del 2013). [S. 182/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

## **2. I marchi (casistica)**

È dichiarata non fondata – in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015, impugnato dal Governo in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 34 e 35 del TFUE. La disposizione impugnata non ha per oggetto l'istituzione – preclusa alla legge regionale – di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti. Essa si limita, invece, ad attribuire alla Giunta regionale il compito di curare – con i fondi all'uopo stanziati – la registrazione e la promozione di marchi collettivi di qualità relativi al patrimonio produttivo e culturale della Regione, nel presupposto che siano già stati istituiti “ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali”. Ne consegue che il prospettato contrasto con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero da imputare alla legislazione sulla cui base il marchio è stato istituito, e non alla norma impugnata; tanto più che questa mira a promuovere i marchi di qualità, indipendentemente dall'esistenza in essi di un'indicazione di provenienza geografica. [S. 242/16. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

## **3. L'attività di intermediazione del diritto d'autore (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, conv. con modif. in legge n. 172 del 2017, che modifica gli artt. 15-*bis* e 180 della legge n. 633 del 1941, consentendo l'attività di intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (OGC), come definiti dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 35 del 2017. L'intervento del legislatore non può dirsi manifestamente privo dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che è intervenuto nel contesto dell'indicato decreto legislativo, il quale – pur recependo la direttiva 2014/26/UE (c.d. direttiva *Barnier*) – aveva tuttavia mantenuto il monopolio legale della SIAE in materia, che aveva provocato la relativa procedura d'infrazione del diritto europeo, archiviata solo a seguito dell'intenzione manifestata dal Governo di procedere a un ulteriore intervento normativo di liberalizzazione del settore. La scelta di provvedere attraverso lo strumento del decreto-legge può dunque essere

rinvenuta nella necessità di armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comunitaria, nell'urgenza di evitare un'ulteriore procedura di infrazione; né la denunciata carenza potrebbe dipendere dal fatto che le norme censurate facciano rinvio a successivi provvedimenti attuativi dell'AGCOM. Infine, non trovano accoglimento neanche le censure di eterogeneità dell'art. 19 rispetto alle finalità dello stesso decreto. Se, in generale, l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, la «Premessa» del d.l. n. 148 del 2017 fa riferimento alla straordinaria necessità ed urgenza di adottare un ampio quadro di misure, che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee d'intervento, entro cui si inserisce la norma censurata. [S. 149/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

## SEZIONE TERZA. IL DIRITTO DEL LAVORO

### Capitolo 7. I fondamenti e le politiche del lavoro

*Sulla retribuzione, si veda anche, per i profili attinenti il lavoro pubblico, Volume 4, Capitolo 13.*

#### 1. La retribuzione

L'art. 36 Cost. prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa. Tale affermazione deve, tuttavia, essere coordinata con l'enunciazione secondo la quale lo scrutinio sulla conformità di una disciplina sulla retribuzione – e dunque anche sulla retribuzione differita – all'art. 36 Cost. non può essere svolto atomisticamente, dovendo investire il trattamento economico del lavoratore nel suo complesso e non i singoli elementi che lo compongono, né le prestazioni accessorie. (*Precedenti: S. 200/2023 - mass. 45860; S. 130/2023 - mass. 45599; S. 27/2022 - mass. 44596; S. 71/2021 - mass. 43829; S. 159/2019 - mass. 41049; S. 236/2017 - mass. 42141; S. 96/2016 - mass. 38843; S. 164/1994 - mass. 20280; S. 243/93 - mass. 19631*). [S. 73/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Lo scrutinio sulla conformità di una disciplina all'art. 36 Cost. non può essere svolto atomisticamente, in relazione alle singole componenti retributive parcellizzate, dovendo, per contro, investire globalmente l'insieme delle voci che formano il trattamento complessivo del lavoratore. (*Precedenti: S. 27/2022 - mass. 44596; S. 236/2017 - mass. 42141; S. 178/2015 - mass. 38539*). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti, i quali devono essere eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso. (*Precedenti: S. 178/2015 - mass. 38538; O. 299/1999 - mass. 24897*). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La salvaguardia del compenso dei prestatori di lavoro autonomo ricade nella generale tutela del lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35, primo comma, Cost.). [S. 1/20. Pres. CAROSI; Red. AMOROSO]

Il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) non è correttamente evocato con riguardo all'opera prestata dagli ausiliari del giudice. L'adeguatezza del compenso, difatti, non può essere valutata con riferimento all'art. 36 Cost., che postula un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e la possibilità di ricostruire l'incidenza delle singole prestazioni sulla complessiva attività dell'ausiliario e sulla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore. (*Precedenti citati: sentenze n. 13 del 2016, n. 41 del 1996 e n. 88 del 1970*). [S. 90/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il legislatore può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 96 del 2016*). [S. 200/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

Secondo la nozione di retribuzione ricavabile dalla Costituzione (art. 36) e dal codice civile (artt. 2094 e 2099), il diritto a percepirla sussiste solo in ragione (e in proporzione) della eseguita prestazione lavorativa. [S. 86/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### *1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Lucca e di Siena, entrambi in funzione di giudici del lavoro, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., nonché ai principi, evocati dal primo rimettente, di certezza del diritto e di legittimo affidamento, dell'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come conv., nella parte in cui limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. La disposizione censurata non [...] determina una disparità di trattamento, in quanto esprime due norme, di cui una, dettata al fine di attenuare l'impatto della soppressione dei diritti sui segretari che fruiscono di un trattamento economico più basso, derogatoria rispetto all'altra: con la conseguenza di non poter costituire un utile termine di confronto, non rispondendo le situazioni introdotte alla medesima ragione giustificatrice e non risultando omogenee, né sul piano funzionale, né su quello soggettivo. Essa neppure mina l'adeguatezza e la proporzionalità della retribuzione, in quanto sopprime solo un trattamento aggiuntivo. Conseguentemente non si rileva un contrasto nemmeno con i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, in quanto l'esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza, rimuovendo le sperequazioni e le incongruenze insite in un trattamento economico di favore, è da ritenersi preponderante. Né è violato il canone di ragionevolezza, sia per il carattere remoto dell'ipotesi di un segretario che, pur non avendo qualifica dirigenziale, presti servizio presso un ente con dirigenti, sia in quanto, anche qualora ciò avvenisse, l'interessato continuerebbe a percepire uno stipendio tabellare largamente inferiore rispetto a quello riconosciuto ai segretari con qualifica dirigenziale. Infine, non è lesa il principio del buon andamento, in quanto non si produce un effetto disincentivante, risultando l'esercizio della funzione rogante connesso ai compiti istituzionali e non essendo legato da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione amministrativa. (*Precedenti: S. 240/2019 - mass. 41641; S. 23/2019 - mass. 42079; S. 236/2017 - mass. 42139; S. 227/1982 - mass. 9427; S. 227/1982 - mass. 9428*). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, censurato dalla Corte di appello di Venezia – in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

– nella parte in cui non estende la garanzia della responsabilità solidale del committente per i crediti retributivi e contributivi dei dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore anche ai dipendenti del subfornitore. I differenti orientamenti (dottrinali e giurisprudenziali) in ordine alla riconducibilità o meno del contratto di subfornitura alla cornice concettuale e disciplinaria dell'appalto e del subappalto convergono nel reputare non preclusa l'applicazione del citato comma 2 anche in caso di subfornitura, sicché la norma denunciata può e deve essere correttamente interpretata in modo costituzionalmente adeguato agli evocati parametri, e cioè nel senso che il committente è obbligato in solido (anche) con il subfornitore relativamente ai crediti lavorativi, contributivi e assicurativi dei dipendenti di questi; infatti, la *ratio* dell'introduzione della responsabilità solidale del committente – che è quella di evitare che i meccanismi di decentramento produttivo e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale – non giustifica l'esclusione (contraria al precetto dell'art. 3 Cost.) di tale garanzia nei confronti dei dipendenti del subfornitore, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento, e vieppiù a quello dell'impresa subfornitrice, connotata da strutturale debolezza. [S. 254/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

## **2. Il lavoro sommerso (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2021, come conv., nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. La disposizione censurata dal TAR Liguria, sez. seconda, risulta manifestamente irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo. L'emersione del lavoro svolto “in nero” – che nel caso di cittadini stranieri si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia – persegue infatti uno scopo socialmente apprezzabile, a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell'interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro. La norma censurata, al contrario, riducendo eccessivamente la “platea” dei datori di lavori abilitati ad attivare la procedura di emersione prevista dal censurato art. 103, comma 1, compromette la realizzazione degli obiettivi dalla stessa perseguiti, attinenti tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d'inedita difficoltà. Richiedendo al datore di lavoro che non sia cittadino italiano o di uno Stato dell'Unione europea il permesso di soggiorno di lungo periodo, essa restringe eccessivamente, in modo non ragionevole, l'ambito dei soggetti che possono presentare istanza per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con cittadini italiani o stranieri, ostacolando così la realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore, ossia la più ampia emersione del lavoro “nero”. (*Precedenti: S. 88/2023 - mass. 45489; S. 186/2020*)

- *mass. 43203; S. 172/2012 - mass. 36465*). [S. 149/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

Sono dichiarate inammissibili, per non avere il giudice *a quo* adeguatamente motivato la premessa ermeneutica che fonda i quesiti, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU e all'art. 49 CDFUE, dell'art. 4, comma 1, lett. b), della legge n. 183 del 2010, che sostituisce il comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 12 del 2002, conv. con modif. in legge n. 73 del 2002, articolo già modificato dall'art. 36-*bis*, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006, conv. con modif. in legge n. 248 del 2006, il quale – nel prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie concernenti l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione – non stabilisce che tale disposizione si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore. I quesiti di costituzionalità prospettati poggiano su una premessa indimostrata, ossia che l'effettuazione di comunicazioni prescritte a fini contributivi e previdenziali – quale, nella specie, la denuncia nominativa del lavoratore assicurato all'INAIL – non fosse sufficiente ad escludere la configurabilità dell'illecito di impiego di lavoratori irregolari, nella versione delineata dal d.l. n. 223 del 2006, in quel momento vigente; e che tale risultato di non punibilità lo si potrebbe ottenere solo tramite l'applicazione retroattiva della disposizione censurata. Il rimettente, infatti, non spiega quali ragioni impediscano di aderire alla soluzione interpretativa del giudice di primo grado, secondo la quale la previsione sanzionatoria in parola, introdotta per combattere il lavoro “sommerso”, o “nero” – formula che designa, in via di prima approssimazione, il fenomeno dell'occultamento del rapporto di lavoro agli occhi del diritto, così da eludere o distorcere l'applicazione di una serie di norme collegate a tale rapporto, con conseguente compressione dei diritti del lavoratore e distorsione della libera concorrenza – doveva intendersi riferita solo al personale totalmente sconosciuto alla pubblica amministrazione. Tale tesi, sostenuta nella giurisprudenza di merito, risulta altresì recepita, anche con specifico riguardo alla denuncia nominativa dell'assicurato all'INAIL, in circolari ministeriali. (*Precedente citato: sentenza n. 144 del 2005*). [S. 173/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

### **3. Le misure di contrasto alla disoccupazione**

I servizi per l'impiego sono predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro. (*Precedente: S. 50/2005*). [S. 150/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Il legislatore ha la possibilità di disciplinare variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative con il limite che le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere razionalmente giustificabili, in quanto fondate su valide e sostanziali ragioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2017 e n. 160 del 1974*). [S. 90/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

Negli stessi termini, S. 30/19.

In tema di prestazioni di disoccupazione, la disciplina applicabile *ratione temporis* deve essere individuata alla stregua della normativa vigente quando si perfezionano gli elementi costitutivi del diritto. [S. 53/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 120, primo comma, Cost., nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., l'art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall'art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, che prevede la possibilità che, con regolamento attuativo, si moduli l'ammontare degli incentivi occupazionali, previsti dalla medesima legge, in base al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte del lavoratore. Nella disposizione impugnata dal Governo non sussiste un ragionevole collegamento tra il riconoscimento dell'incentivo occupazionale, destinato al datore di lavoro, e il requisito del domicilio fiscale protratto nel tempo del lavoratore il quale, inoltre, sfavorisce la mobilità interregionale degli stessi lavoratori. Né rileva che la disposizione preveda solo la possibilità della detta modulazione, rappresentando essa stessa un *vulnus* ai citati parametri costituzionali. [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g) ed o), Cost., dell'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che prevede la concessione di contributi, sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020, per le imprese operanti nella Regione al 28 febbraio 2020 che assumono, non in sostituzione di lavoratori licenziati o sospesi, dipendenti a tempo indeterminato disoccupati. La disposizione impugnata, adottata in via temporanea per far fronte a una situazione di crisi, non esonera dall'assolvimento degli oneri contributivi – depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell'ente di spettanza – ma pone questi ultimi a carico della Regione, come confermato alla stregua dell'interpretazione sistematica della disposizione e dai lavori preparatori. (*Precedenti*: S. 143/2020 - *mass.* 43406; S. 107/2018; S. 127/2017 - *mass.* 41585; S. 250/2016 - *mass.* 39181; S. 32/2012 - *mass.* 36099). [S. 147/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 77, comma 3-*quinqüies*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che limita la concessione degli incentivi occupazionali previsti dal precedente comma 3-*bis* alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni. La norma impugnata dal Governo riserva irragionevolmente solo alla categoria dei residenti quinquennali l'accesso agli incentivi senza che vi sia alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore. Sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possano ben essere rivolti solo alle assunzioni di

particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo. Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale. Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la *ratio* dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 141 del 2014, n. 222 del 2013 e n. 133 del 2013*). [S. 281/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 1 comma 118, della legge n. 190 del 2014 e dell'art. 1, comma 178, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che l'esonero contributivo in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate, rispettivamente, nell'anno 2015 e nell'anno 2016, spetta ai datori di lavoro in presenza delle nuove assunzioni, con esclusione di quelle relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro. Alla stregua della diversità, non solo giuridica ma anche sostanziale, tra la condizione del lavoratore beneficiario del trattamento di Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) “a zero ore” e quella del soggetto privo di occupazione a tempo indeterminato da più di sei mesi, le disposizioni in esame non travalicano i limiti di razionalità, ragionevolezza e congruità. Difatti, la specifica funzione svolta dalla CIGS, che presuppone la prospettiva della ripresa dell'attività lavorativa e il mantenimento a questo fine del rapporto di lavoro, non può ritenersi compatibile con la finalità di promozione di occupazione stabile perseguita dagli interventi legislativi in esame. (*Precedente citato: sentenza n. 184 del 2000*). [O. 256/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

#### **4. Le indennità**

##### **4.1. L'indennità di disoccupazione agricola**

Il regime peculiare del trattamento di disoccupazione per i lavoratori agricoli prevede l'erogazione dell'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro, qualificandola sostanzialmente come una forma di integrazione salariale concessa *ex post*. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2017 e n. 53 del 2017*). [S. 30/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

##### *4.1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost. – dell'art. 32, primo comma, lett. a), della legge n. 264 del 1949 e dell'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, che prevedono la durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione per gli operai agricoli a tempo indeterminato e determinato, rispettivamente pari alla

differenza tra il numero di 270 e quello delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno (sino a un massimo di 180) [giornate "non lavorate"], e pari al numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giornate [giornate "lavorate"]. La ricostruzione dei dati normativi operata dal rimettente e la disciplina risalente e stratificata – per cui essa escluderebbe la corresponsione ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi, il trattamento di disoccupazione se licenziati dopo aver lavorato per 270 giornate – non escludono una diversa interpretazione delle disposizioni vigenti, tale da fornire tutela a detti lavoratori; all'accertamento del requisito contributivo – che consiste nell'aver conseguito un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente – non può non far seguito, infatti, l'effettiva erogazione della prestazione che allo stesso corrisponde. Pertanto si deve intendere che il lavoratore licenziato ottenga l'indennità in esame pur dopo aver raggiunto o superato le 270 giornate lavorate, dovendosi orientare l'interpretazione delle disposizioni censurate nella direzione di una tutela, e non di una totale privazione della stessa. Va, inoltre, escluso che tali lavoratori siano discriminati sia rispetto agli altri lavoratori a tempo indeterminato sia ai lavoratori agricoli a tempo determinato, dal momento che una diversa disciplina della tutela contro la disoccupazione non può ritenersi, di per sé, lesiva del principio di eguaglianza, quando, come nel caso di specie, si ravvisano giustificazioni per entrambe le differenziazioni. Spetta, infine, al legislatore, alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole, valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli. (*Precedenti citati: sentenze n. 53 del 2017, n. 192 del 2005, n. 497 del 1988 e n. 213 del 1986*). [S. 30/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, sollevate dal Tribunale di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui non estende ai lavoratori a tempo indeterminato del settore agricolo il trattamento comune di disoccupazione previsto dalla legge per i lavoratori degli altri settori. Contrariamente all'erroneo presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, la disposizione censurata – richiedendo l'accredito "complessivo" di almeno 102 contributi giornalieri per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola – non esige che tali contributi siano suddivisi tra l'anno "per il quale è richiesta l'indennità" e quello "precedente", ma semplicemente che l'insieme dei contributi accreditati nel biennio di riferimento sia di 102 unità, pur se concentrati in un unico anno. Alla stregua di tale corretta interpretazione – basata su comuni canoni ermeneutici, conforme al criterio di necessaria preferenza per l'interpretazione *secundum constitutionem* e avallata dalla giurisprudenza della Cassazione – deve escludersi che la disciplina dell'indennità di disoccupazione dettata per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato possa privarli del diritto al sostegno previdenziale e discriminarli rispetto agli altri lavoratori a tempo indeterminato, quando – come nel caso oggetto del giudizio *a quo* – non vi siano contributi accreditati nell'anno per il quale l'indennità di disoccupazione agricola è richiesta, ma l'accredito di almeno 102 contributi giornalieri sia stato interamente conseguito nell'anno

precedente. (Precedente citato: sentenza n. 53 del 2017). [S. 194/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### 4.2. L'indennità di mobilità

L'indennità di mobilità erogata in forma rateale rientra nel più ampio *genus* delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione e, in particolare, nell'ambito dei c.d. "ammortizzatori sociali", essendo finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese in conseguenza di una crisi irreversibile del datore di lavoro. Tale indennità, quindi, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione, rispondendo all'esigenza di provvedere ai bisogni dei lavoratori, dipendenti da imprese rientranti nel campo di applicazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale, i quali provengano da un esubero e non possano perciò mantenere il posto di lavoro. (Precedenti: S. 215/2014 - mass. 38103; S. 234/2011 - mass. 35785; S. 184/2000 - mass. 25409; O. 18/2007 - mass. 30972). [S. 38/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il diritto alla percezione dell'indennità di mobilità rappresenta soltanto una tra le molteplici conseguenze dello *status* che i lavoratori acquisiscono con l'iscrizione nelle relative liste. In tale momento, infatti, si radica un complesso di rapporti interconnessi, dei quali quello avente ad oggetto l'erogazione dell'indennità di mobilità costituisce il principale, ma non l'unico. (Precedenti: S. 6/1999 - mass. 24436; S. 402/1996 - mass. 22983; S. 413/1995 - mass. 22657). [S. 38/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

##### 4.2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, sollevate dal Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., ai sensi del quale, nell'interpretazione del diritto vivente, i lavoratori in mobilità che intraprendano un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa possono ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità, con esclusione di quella rateale. Quanto all'incentivo all'autoimprenditorialità, si tratta di una sorta di finanziamento destinato a uno scopo, quello dell'investimento in un'attività autonoma o di impresa, per far fronte alle spese iniziali dell'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio, così fuoriuscendo dal mercato del lavoro dipendente. In questa prospettiva, lungi dal rivestire un carattere neutro, le modalità di erogazione dell'indennità, volte a incentivare l'autoimprenditorialità, sono state non irragionevolmente modellate dal legislatore. È, infatti, solo la forma dell'anticipazione *una tantum*, cui di necessità si accompagna la cancellazione dalle liste, a consentire l'immediata decongestione del settore del lavoro dipendente nonché la riduzione degli oneri economici in capo all'ente previdenziale, anche in un'ottica di razionalizzazione dell'impiego delle risorse economiche pubbliche. La soluzione adottata dal diritto vivente – che circoscrive la compatibilità dell'indennità di mobilità con lo svolgimento di attività autonoma alla sola ipotesi in cui la corresponsione della prima sia chiesta in forma anticipata e *una tantum* – appare quindi coerente con l'obiettivo che il legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in materia, ha inteso perseguire, ossia la riduzione del numero degli iscritti alla lista di mobilità e degli oneri economici gravanti sull'intero sistema degli

ammortizzatori sociali. Una volta intrapreso un lavoro autonomo, risulta, infatti, ingiustificata la permanenza dell'iscrizione nelle liste, dalla quale conseguono, oltre alla percezione rateale dell'indennità, numerosi altri vantaggi – come la contribuzione figurativa, nonché le preferenze e le riserve nelle assunzioni –, la cui permanenza certo non riduce la pressione esercitata sul settore del lavoro dipendente. La differente funzione svolta dall'anticipazione *una tantum* dell'indennità di mobilità rispetto alla sua erogazione rateale giustifica appieno anche il differente trattamento riservato all'iscritto alle liste di mobilità che presenti domanda di anticipazione del trattamento, rispetto a chi, pur avendo intrapreso un lavoro autonomo, non abbia adempiuto a tale onere. Le differenti *rationes* che caratterizzano le due forme di erogazione, cui corrispondono finalità altrettanto diverse ed entrambe legittimamente perseguite dal legislatore, rendono dunque non assimilabili le situazioni poste a confronto. La stessa conclusione si impone con riferimento alla posizione dei lavoratori che già svolgevano attività autonoma prima dell'iscrizione nelle liste di mobilità). (*Precedente: S. 194/2021 - mass. 44216*). [S. 38/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

#### **4.3. La nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 4, primo comma, Cost., l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata. La disposizione censurata dal Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, concerne l'ipotesi particolare in cui il percettore dell'anticipazione dell'indennità, dopo aver intrapreso e svolto per un significativo periodo di tempo l'attività imprenditoriale, non possa proseguirla per cause sopravvenute e imprevedibili, a lui non imputabili. In tale evenienza, la previsione della restituzione integrale risulta affetta da un rigore eccessivo, che si traduce in intrinseca irragionevolezza e mancanza di proporzionalità. Infatti, emerge per un verso che, qualora l'attività imprenditoriale sia stata effettivamente iniziata e proseguita per un apprezzabile periodo di tempo, grazie all'utilizzo dell'incentivo all'autoimprenditorialità, la finalità antielusiva risulta esaurita; per altro verso, non può essere priva di rilevanza la circostanza che il percettore dell'anticipazione si sia trovato nella situazione di non poter proseguire l'attività imprenditoriale per causa a lui non imputabile; ciò che fa diventare sproporzionata l'integralità dell'obbligo restitutorio, rendendo lo stesso inesigibile secondo i canoni di correttezza e buona fede, che in generale integrano il rapporto obbligatorio. (art. 1175 cod. civ.). La disposizione finisce con il violare anche il diritto al lavoro, dal momento che ai percettori dell'indennità anticipata, che senza colpa abbiano rinunciato a proseguire l'attività imprenditoriale, è sostanzialmente preclusa la possibilità di costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il successivo periodo in cui sarebbe dovuta la NASPI. Salvo occasioni di lavoro autonomo, il lavoratore, per non essere obbligato a restituire integralmente l'anticipazione, dovrebbe rimanere inattivo e attendere, senza lavorare, la scadenza del periodo per il quale è stata concessa l'anticipazione; ciò che potrebbe finanche privarlo dei mezzi di sussistenza. (*Precedenti: S. 38/2024 - mass. 46055; S. 8/2023 -*

mass. 45307; S. 194/2021 - mass. 44216). [S. 90/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

#### **4.4. L'integrazione salariale straordinaria (casistica)**

È dichiarata inammissibile, per carenza di adeguata motivazione, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Lazio, sez. terza-*bis*, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo al divieto di discriminazione – dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, secondo cui il trattamento straordinario di integrazione salariale, in caso di presentazione tardiva della domanda, decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima. Il rimettente si limita a una mera enunciazione in via generale della violazione del principio di uguaglianza – sotto il profilo della discriminazione tra imprese subentranti in un appalto e le altre – senza descrivere né argomentare se essa si sia concretamente manifestata nella fattispecie in esame e in che termini e, soprattutto, in che modo essa avrebbe inciso sulla determinazione del notevole ritardo (oltre cinquanta giorni) nella presentazione della domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale rispetto al termine di sette giorni, stabilito dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 148 del 2015, decorrente dalla stipula del contratto di solidarietà; ritardo sulle cui cause il giudice *a quo* peraltro non fornisce alcun elemento esplicativo. Le peculiari vicende relative al subentro in appalti dedotte dal rimettente potrebbero, semmai, influire sulla fase negoziale dell'accordo collettivo aziendale; fase che afferisce alla sfera privatistica e che si colloca “a monte” della stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo all'intervento, la cui data è assunta dal legislatore come *dies a quo* di decorrenza del termine per la presentazione della domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale. (*Precedenti citati: sentenze n. 133 del 2016, n. 120 del 2016 e n. 223 del 2015*). [S. 90/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Lazio, sez. terza-*bis*, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità – dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, secondo cui il trattamento straordinario di integrazione salariale, in caso di presentazione tardiva della domanda, decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima. Il termine di sette giorni per la presentazione della domanda di concessione del trattamento – previsto dal comma 1 dello stesso art. 25 e decorrente dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo all'intervento richiesto – sebbene certamente limitato, non è tale da renderne impossibile, arduo, o comunque eccessivamente oneroso il rispetto. La norma censurata – che si colloca in un disegno di riordino del sistema di questi ammortizzatori sociali e, quindi, non può essere confrontata con la previgente disciplina – richiede all'impresa la massima tempestività nella presentazione della domanda, obbligo cui il datore di lavoro viene chiamato ora a rispondere in termini più rigorosi, per evitare che la sua inerzia incida negativamente sull'attuazione degli interessi coinvolti. La nuova conformazione del procedimento è infatti finalizzata a evitare che si determinino situazioni di incertezza, sia per i lavoratori e le organizzazioni sindacali interessate che per l'impresa, con effetti tanto più critici ove il procedimento amministrativo si concluda con un diniego della domanda a notevole distanza dalla stipula

dell'accordo aziendale che ha dato luogo alla sospensione/riduzione dell'orario di lavoro. [S. 90/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

### **5. La tutela e la sicurezza sul lavoro in un caso in particolare: l'ILVA di Taranto (casistica)**

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione degli artt. 2, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, e 41 secondo comma, Cost. – l'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, l'art. 1, comma 2, della legge n. 132 del 2015 e l'art. 21-*octies* del d.l. n. 83 del 2015, come convertito dalla legge n. 132 del 2015, che consentono la prosecuzione per dodici mesi dell'attività produttiva di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale sottoposti (come l'altoforno "Afo2" ILVA di Taranto) a sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria in relazione a ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. La normativa censurata dal GIP del Tribunale di Taranto – diversamente da quella scrutinata dalla sentenza n. 85 del 2013 – non richiede misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori, bensì subordina la prosecuzione dell'attività d'impresa esclusivamente alla predisposizione, entro trenta giorni, di un piano, anche provvisorio, formato unilateralmente dalla stessa parte privata colpita dal sequestro, contenente misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, non meglio definite né verificabili nella loro effettiva incidenza. Un simile intervento legislativo – lungi dal bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti – privilegia in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.), violando così i limiti all'attività d'impresa, la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona. (*Precedente citato: sentenza n. 85 del 2013*). [S. 58/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]



## **Capitolo 8. La disciplina dei rapporti di lavoro**

*Sull'esigenza di uniformità in materia, si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitolo 26, par. 2, nonché il Capitolo 30, par. 2.2., per la riconduzione della disciplina del rapporto di lavoro con il personale operante presso strutture accreditate nella materia di competenza concorrente della tutela della salute.*

### **1. La contrattazione collettiva**

La contrattazione collettiva svolge un ruolo essenziale nella disciplina del rapporto di lavoro, privato e pubblico ed è espressione dell'autonomia negoziale di entrambe le parti, le quali possono prevedere che specifiche inadempienze del lavoratore siano qualificate, dalla contrattazione collettiva applicabile al rapporto, come meno gravi e, perciò, siano reprimibili con sanzioni solo conservative – e non già con il licenziamento, il quale, se intimato, risulterebbe convenzionalmente “sproporzionato”. Una disposizione di legge che si sovrapponesse alla valutazione circa tale sproporzione comprimerebbe ingiustificatamente l'autonomia collettiva. (*Precedenti: S. 53/2023 - mass. 45391; S. 153/2021 - mass. 44108; S. 257/2016 - mass. 39218; S. 178/2015 - mass. 38540*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

### **2. Di alcune specifiche discipline**

#### **2.1. Requisiti requisiti e limiti del personale di enti accreditati per controllo e certificazione dell'agricoltura biologica (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'Allegato 2, punto C, n. 3), lett. a), del d.lgs. n. 20 del 2018, limitatamente alle parole «o essere interessati da procedimenti penali in corso». La disposizione censurata dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, prevede che i rappresentanti, gli amministratori e il personale addetto degli enti accreditati a svolgere i compiti di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica non devono, tra l'altro, essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli artt. 513 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis cod. pen. Si prevede così che la misura extrapenale limitativa di un diritto soggettivo (quello al lavoro) scatti, in correlazione con taluni delitti, sin dal momento in cui la persona sia sottoposta al procedimento penale, senza richiedere non solo che l'accertamento penale sia stato consacrato in una sentenza di condanna, anche non definitiva, ma prevedendo che esso possa mancare del tutto, rendendo applicabile la misura anche in caso di mera iscrizione nel registro delle notizie di reato (art. 335 cod. proc. pen.) a seguito di denunce che potrebbero rivelarsi del tutto infondate e persino calunniose. In tal modo, essa si pone in contrasto con la linea tendenziale dell'ordinamento, che radica il presupposto di operatività delle misure limitative extrapenali nella circostanza che l'accertamento della responsabilità penale del sottoposto abbia raggiunto un livello di certezza o, in casi limite, di rilevante probabilità. Inoltre, la questione sollevata dal rimettente – ancora in riferimento all'art. 3 Cost. – chiama in causa anche la ragionevolezza della scelta discrezionale del legislatore in ordine al bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco; bilanciamento che, nella fattispecie in esame, è stato operato in maniera non equilibrata. (*Precedenti: S.*

36/2019 - mass. 41664; S. 236/2015 - mass. 38615; S. 78/2005 - mass. 29231; S. 173/1997 - mass. 23293; S. 239/1996 - mass. 22973). [S. 152/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

## **2.2. Del lavoro agile**

Il c.d. lavoro agile rappresenta niente altro che una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Essa non costituisce un diritto del lavoratore, assume carattere variabile nel tempo, potendo essere oggetto di revoca o di modifiche, e, ancor più a monte, può atteggiarsi, nelle singole ipotesi applicative, in maniera estremamente diversificata, quanto al rapporto tra giorni in presenza e giornate lavorative da remoto, e può contemplare l'esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno. [S. 186/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

## **2.3. Del lavoro autonomo occasionale, intermittente e la somministrazione di mano d'opera**

Lavoro autonomo occasionale e lavoro intermittente sono fattispecie non omogenee. Il lavoro intermittente, infatti, va ricondotto all'ampia categoria del lavoro flessibile, che il legislatore ha progressivamente circondato di regole, con l'intento, specialmente nei settori produttivi in cui l'offerta di occupazione non è costante e non ha cadenze regolari, di non ostacolare le scelte organizzative del datore di lavoro, garantendo al contempo la tutela della dignità del lavoratore, che si sostanzia, tra l'altro, nella compatibilità fra tempi di lavoro e vita privata. L'eterodirezione è, al contrario, del tutto assente nel lavoro autonomo occasionale, sottratto a qualunque vincolo di subordinazione. Esso costituisce, infatti, un'area residuale del lavoro autonomo, riconducibile alla definizione contenuta nell'art. 2222 cod. civ. Inoltre, per la sua natura residuale, il lavoro autonomo occasionale non incide in modo diretto e significativo sulle dinamiche occupazionali, né su quelle previdenziali e si differenzia per questo dal lavoro subordinato, sia pure nella modalità flessibile del lavoro intermittente. [S. 234/22. Pres. SCIARRA; Red. SCIARRA]

La somministrazione di lavoro costituisce una fattispecie negoziale complessa in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro. Tale interposizione è autorizzata dall'ordinamento in quanto soggetta a particolari controlli e garanzie, condizioni per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore. (*Precedente: S. 250/2021 - mass. 44430*). [S. 150/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

La somministrazione di lavoro rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro e ricomprende sia la disciplina dei soggetti ad essa abilitati, sia quella dei rapporti intersoggettivi che dalla stessa nascono. (*Precedente: S. 50/2005 - mass. 29179*). [S. 150/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

## **2.4. Segue. Il personale di volo (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 937, primo comma, cod. nav., che introduce una prescrizione biennale dei diritti del

personale di volo, facendola decorrere, quando il rapporto di lavoro è assistito da stabilità reale, dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione – e, dunque, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto –, e non in corso di rapporto, come per i lavoratori comuni. La specialità del lavoro nautico, sia marittimo che aereo, non consente la concreta possibilità di esercizio dei diritti (non limitati ai soli crediti retributivi), in ragione dell'estrema mobilità che lo caratterizza; pertanto la prescrizione più breve di quella ordinaria è volta a compensare, a favore del datore di lavoro, la mancata decorrenza in costanza di rapporto, vigente in generale. Né l'evoluzione tecnologica e la molteplicità degli strumenti informatici disponibili incidono sullo schema normativo, poiché il problema non si riduce alla mera comunicazione dell'atto interruttivo della prescrizione, ma attiene al processo decisionale che lo presuppone, che di regola avviene all'esito di una ponderazione non semplice sull'apertura di un contenzioso con il proprio datore di lavoro e che non può essere affrontato dall'interessato quando è lontano dal proprio contesto ambientale. Infine, nel caso di trasferimento di azienda *ex art. 2112 cod. civ.*, la decorrenza non va riferita alla fine del rapporto con l'impresa cedente, ma a quello con la cessionaria, alla luce della sostanziale continuità dei rapporti e delle selezioni che si frappongono nei diversi trasferimenti, che fanno permanere le ragioni inerenti al decorso della prescrizione stabilito nel codice della navigazione. (*Precedenti: S. 354/2006 - mass. 30733 - 30734; S. 174/1972 - mass. 6411 - 6412 - 6413; S. 63/1966 - mass. 2624*). [S. 143/23. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

### **3. Il diritto di sciopero e il lavoro autonomo: l'astensione degli avvocati**

L'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo, in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di libertà, purché bilanciato con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, che hanno una forza prevalente. (*Precedente citato: sentenza n. 171 del 1996*). [S. 180/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

*Sulle libertà del magistrato, si veda il Volume 2, Capitolo 7, par. 6.2. e il Volume 3, Capitolo 8, par. 4.*

#### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per evocazione di parametro incongruente, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, censurato dalla Corte d'appello di Venezia, in riferimento all'art. 97 Cost., nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. La disposizione censurata, ponendo regole destinate a disciplinare l'esercizio del diritto all'astensione degli avvocati dalle udienze, spiega un effetto diretto sull'esercizio dell'attività giurisdizionale, alla quale è estraneo l'evocato

principio del buon andamento della pubblica amministrazione. [S. 14/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, censurato dalla Corte d'appello di Venezia, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. L'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è un vero e proprio diritto di libertà, che deve però essere bilanciato con altri valori costituzionali meritevoli di tutela. Tale bilanciamento è realizzato dal censurato art. 2, comma 5, e dagli artt. 2, comma 4, e 4, comma 1, del codice di autoregolamentazione, nei quali è tipizzata la fattispecie di legittima astensione collettiva, come singola proclamazione seguita a breve – non prima di dieci e non dopo sessanta giorni – da un unico (e quindi continuativo) periodo di astensione. La possibile ripetizione dell'astensione, che non rileva di per sé, trova comunque un limite nell'art. 2, comma 4, del citato codice, il quale prevede che la durata complessiva (per sommatoria) non può essere superiore a otto giorni nel mese e che l'intervallo tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva non può essere inferiore a quindici giorni. Gli artt. 4, comma 4-*quater*, e 8 della legge n. 146 del 1990 prevedono inoltre la possibilità di attivazione del procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali innanzi alla Commissione di garanzia, e, nei casi estremi, del potere pubblico di ordinanza. Questa complessiva rete di protezione assicura la congruità del bilanciamento, in riferimento ai parametri evocati, tra il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, per la protezione dei quali devono essere erogate in ogni caso le prestazioni indispensabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996*). [S. 14/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 13, comma quinto, Cost., l'art. 2-*bis* della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3 del 2008 – nel regolare, all'art. 4, comma 1, lett. *b*), l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato. La norma censurata dal Tribunale di Reggio Emilia – espressione della scelta discrezionale del legislatore di coinvolgere le associazioni di categoria mediante il richiamo del codice di autoregolamentazione che, qualificato idoneo dalla Commissione di garanzia, costituisce regola di diritto – comporta una violazione (non

risolvibile in termini di disapplicazione della norma subprimaria, che si è mossa nell'ampio perimetro assegnatole da quella primaria) della riserva di legge assoluta posta dall'art. 13, quinto comma, Cost., in materia di durata massima della custodia cautelare, perché consente – nel senso che non preclude – a una norma subprimaria di andare ad incidere sulla disciplina legale dei limiti di restrizione della libertà personale. Restano fermi, per il passato, i provvedimenti di sospensione del termine di custodia cautelare, stante il rinvio dell'attività processuale su richiesta del difensore ovvero a causa della sua mancata presentazione o partecipazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 293 del 2013, n. 204 del 2012, n. 344 del 1996, n. 311 del 1993 e n. 64 del 1970; ordinanza n. 484 del 1993*). [S. 180/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### **4. Le sanzioni disciplinari**

I principi sviluppati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di proporzionalità e individualizzazione della pena non possono essere *sic et simpliciter* traslati alla materia delle sanzioni disciplinari, ma devono essere adattati alle peculiarità di un sistema sanzionatorio che persegue obiettivi diversi rispetto a quelli cui il diritto penale è orientato, restando fermo il principio generale che sanzioni manifestamente sproporzionate alla gravità dell'illecito violano l'art. 3 Cost. (nonché i diritti fondamentali su cui tali sanzioni di volta in volta incidono), in quanto eccedenti gli scopi legittimi che le giustificano. [S. 133/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

##### **4.1. Di un caso specifico: la retrocessione (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., dell'art. 37, primo comma, n. 5), in relazione agli artt. 44, commi secondo, terzo, quarto e quinto, e 55, comma secondo, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, che disciplinano la sanzione disciplinare della retrocessione, in sostituzione della destituzione, nei confronti degli addetti al servizio pubblico di trasporto in regime di concessione. In tale ipotesi, il trasferimento a una qualifica inferiore non si risolve, infatti, in un trattamento disciplinare deteriore e penalizzante, perché la possibilità di sostituire la sanzione espulsiva con una conservativa rappresenta per il lavoratore un vantaggio. La normativa speciale in esame è inoltre rispettosa del principio di ragionevolezza, dovendo il licenziamento essere considerato come un'*extrema ratio*. Né la possibilità di sostituire la sanzione disciplinare espulsiva con la retrocessione implica una disparità di trattamento degli autoferrotranvieri rispetto al complesso degli altri lavoratori subordinati, trattandosi invero di una disparità *in melius*, anziché *in peius*. Le norme censurate non violano nemmeno gli evocati parametri di cui agli artt. 1, 2, 4 e 35 Cost., dal momento che permettono al dipendente di conservare, comunque sia, il posto di lavoro, nonostante la grave mancanza disciplinare; e nemmeno l'art. 36 Cost., per il radicale rilievo che il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto non è, in ogni caso, compromesso dalla sanzione della retrocessione, fruendo l'autoferrotranviere retrocesso della retribuzione contrattualmente prevista per la qualifica di destinazione, la cui adeguatezza non è in discussione. (*Precedenti citati: sentenze n. 62 del 1996, n. 500 del 1988, n. 300 del 1985 e n. 257 del 1984; ordinanze n. 439 del 2002 e n. 161 del 2002*). [S. 188/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

## 5. Il licenziamento

*In merito, si veda anche il Volume 2, Capitolo 8, par. 6.*

### 5.1. Aspetti generali

Il licenziamento è sempre una “*extrema ratio*”: è giustificato e, quindi, legittimo, solo se proporzionato alla gravità dell’addebito contestato e accertato in giudizio. Tale proporzione è una proiezione del più generale principio di proporzionalità: costituisce un *acquis* del diritto vivente non più in discussione, pervade il diritto punitivo, penale e non, e trova un riscontro positivo anche nella disciplina civilistica dell’inadempimento, il quale, per essere rilevante al fine della risoluzione del rapporto, non deve essere di scarsa importanza, come previsto in generale dall’art. 1455 cod. civ. (*Precedenti: S. 46/2024 - mass. 46029; S. 123/2020 - mass. 43485; S. 194/2018*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il principio costituzionale della necessaria giustificazione del licenziamento rinviene la sua legittimazione nel «diritto al lavoro» di cui all’art. 4, primo comma, Cost. ed è rafforzato dalla «tutela» del lavoro riconosciuta art. 35, primo comma, Cost. [S. 128/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

L’assoggettamento del lavoratore al potere direttivo del datore di lavoro, in cui si esprime il vincolo di subordinazione e che connota il rapporto come subordinato, si accompagna alla specialità della disciplina del recesso datoriale, il quale, a differenza del recesso nel rapporto di lavoro autonomo e più in generale nei rapporti di durata, ingloba la ragione su cui si fonda, elevandola e conformandola come causa tipica dell’atto. Il licenziamento, salvo particolari e nominate ipotesi, non può essere acausale (*ad nutum*): per speciale prescrizione imperativa, esso deve fondarsi su una causa declinata come «giusta causa» (*ex art. 2119 cod. civ.*) oppure come «giustificato motivo» (*ex art. 3 della legge n. 604 del 1966*). Se mancano una giusta causa o un giustificato motivo, il licenziamento viola la regola legale della necessaria causalità del recesso, prima ancora che quella della sua necessaria giustificatezza. La disciplina delle conseguenze di tale radicale illegittimità rimane, comunque, nella discrezionalità del legislatore, sempre che essa appronti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva del recesso acausale e, più in generale, del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo. [S. 128/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il diritto al lavoro, fondamentale diritto di libertà della persona umana, pur non essendo assistito dalla garanzia della stabilità dell’occupazione, esige che il legislatore adegui la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti, per cui va riconosciuto il diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente. Il forte coinvolgimento della persona umana – a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata – qualifica infatti il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele. (*Precedenti: S. 194/2018 - mass. 40529; S.*

541/2000 - mass. 25933; S. 60/1991 - mass. 16921; S. 45/1965 - mass. 2368; O. 56/2006 - mass. 30184). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 Cost., in base al principio della necessaria giustificazione del recesso. Se il licenziamento collettivo mantiene da sempre una disciplina autonoma e costituisce una fattispecie di recesso distinta rispetto ai licenziamenti individuali, tale autonomia si giustifica per la preminenza di un interesse pubblico al previo confronto sindacale per ridurre e governare l'impatto sociale delle crisi occupazionali e non contraddice la qualificazione del recesso datoriale come licenziamento economico, in quanto fondato sul dato oggettivo della riduzione di personale per "ragioni di impresa". [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

L'esigenza di circondare di doverose garanzie e di opportuni temperamenti le fattispecie di licenziamento si fonda sul diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.). (*Precedente citato: sentenza n. 45 del 1965*). [S. 59/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

L'attuazione dell'esigenza di un contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro, e quindi dell'ampliamento della tutela del lavoratore volta alla conservazione del posto di lavoro, resta affidata alla discrezionalità del legislatore quanto alla scelta dei tempi e dei modi, in rapporto alla situazione economica generale. Il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., su cui non può non esercitarsi tale discrezionalità, non impone un determinato regime di tutela, onde il legislatore può prevedere un meccanismo anche solo risarcitorio-monetario, purché esso si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza. (*Precedenti citati: sentenze n. 303 del 2011, n. 46 del 2000, n. 268 del 1994, n. 2 del 1986, n. 189 del 1975, n. 55 del 1974 e n. 194 del 1970*). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## **5.2. Il licenziamento illegittimo, le forme di tutela e i rimedi**

La reintegrazione non costituisce l'unico possibile paradigma attuativo dei principi costituzionali, né il solo e indefettibile modello di tutela del prestatore a fronte dell'illegittimità del licenziamento, che sia compatibile con la garanzia costituzionale del lavoro (art. 35 Cost.). Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può operare una diversa scelta della disciplina di contrasto dei licenziamenti illegittimi, sempre che risulti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva – elementi da valutare nel complesso e non già frazionatamente, tenendo conto della gradualità e proporzionalità della sanzione, potendosi riservare la reintegrazione per i casi più gravi, come il licenziamento discriminatorio o nullo (quest'ultimo non limitato ai soli casi di nullità espresse). (*Precedenti: S. 128/2024 - mass. 46326; S. 22/2024 - mass. 45966; S. 7/2024 - mass. 45943 - 45944; S. 125/2022 - mass. 44898; S. 59/2021 - mass. 43754; S. 254/2020; S. 150/2020 - mass. 43444; S. 194/2018 - mass. 40529; S. 46/2000*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale, purché sia

garantita l'adeguatezza del risarcimento. (*Precedenti*: S. 199/2005; S. 148/1999; S. 420/1991). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Stante la discrezionalità del legislatore in materia, la tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile di tutela del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo, ben potendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario, purché rispettoso del principio di ragionevolezza. Il diritto alla stabilità del posto, infatti, risulta dalla sintesi dei limiti del potere di licenziamento sanzionati dall'invalidità dell'atto non conforme. (*Precedenti*: S. 183/2022 - *mass.* 44975; S. 303/2011 - *mass.* 35925; S. 46/2000 - *mass.* 25162; S. 268/1994 - *mass.* 20557; S. 2/1986 - *mass.* 12095; S. 189/1975 - *mass.* 7970; S. 152/1975 - *mass.* 7901; S. 55/1974 - *mass.* 7090; S. 194/1970 - *mass.* 5332).

È compatibile con la Carta fondamentale una tutela meramente monetaria, purché improntata ai canoni di effettività e di adeguatezza, poiché il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, non impone un determinato regime di tutela. (*Precedente*: S. 194/2018 - *mass.* 40526). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Escluso che la regola generale della integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato abbia copertura costituzionale, si richiede, ai fini dell'adeguatezza dell'indennizzo, che con esso venga riconosciuto un ristoro del pregiudizio sofferto, serio ed equilibrato, la cui funzione dissuasiva non sia inficiata dalla predeterminazione di un tetto massimo, fissato in un importo sufficientemente elevato e non condizionato esclusivamente all'anzianità. (*Precedenti*: S. 369/1996 - *mass.* 22970; S. 132/1985 - *mass.* 10869). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale. La tutela, dunque, ancorché non necessariamente riparatoria dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere comunque equilibrata, ossia richiede che essa sia tale da realizzare un ragionevole contemperamento degli interessi in conflitto. (*Precedenti*: S. 235/2014 - *mass.* 38127; S. 132/1985 - *mass.* 10872). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

*Negli stessi termini, in ordine alla integralità della riparazione, S. 129/24.*

La ragionevolezza, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, dev'essere declinata come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro. (*Precedente*: S. 150/2020 - *mass.* 43444). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

### 5.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4 e 35 Cost., l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non prevede che la disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo si applichi anche nelle ipotesi ove sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del

fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore. La disposizione censurata dal Tribunale di Ravenna, nello stabilire la radicale irrilevanza dell'insussistenza del "fatto materiale" in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo – quale che sia la qualificazione che il datore di lavoro dia al "fatto insussistente", vuoi contestandolo al lavoratore come condotta inadempiente che in realtà non c'è stata, vuoi indicandolo come ragione di impresa che in realtà non sussiste – viola il principio della necessaria causalità del recesso datoriale e apre una falla nella disciplina complessiva di contrasto ai licenziamenti illegittimi. La tutela reintegratoria, prevista nei casi più gravi, risulta così fortemente indebolita, in quanto aggirabile *ad libitum* dal datore di lavoro, seppur a fronte del "costo" della compensazione indennitaria. Un simile recesso offende la dignità del lavoratore per la perdita del posto di lavoro, in quanto, nella sostanza, è un licenziamento pretestuoso – senza causa –, che si colloca a confine con un licenziamento discriminatorio. Tutto ciò determina un difetto di sistematicità, che ridonda in una irragionevolezza della differenziazione rispetto alla parallela ipotesi del licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo soggettivo). (Precedenti: S. 125/2022 - mass. 44898 - 44899; S. 59/2021 - mass. 43754). [S. 128/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola «espressamente». La disposizione censurata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, nell'individuare il regime sanzionatorio per i licenziamenti nulli, limita la tutela reintegratoria ai casi di nullità «espressamente previsti dalla legge», così violando il criterio di delega dettato dall'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 183 del 2014, (c.d. *Jobs Act*), che, demandando al Governo la previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, dispone la limitazione del diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, senza una ulteriore limitazione ai casi di nullità "espressamente" prevista. In tal modo la tutela rappresentata dalla reintegrazione del lavoratore assunto a partire dal 7 marzo 2015 e poi illegittimamente licenziato, è stata limitata alle sole nullità testuali, con esclusione di quelle virtuali. Al contrario, muovendo innanzi tutto dall'interpretazione della legge di delega, rileva che nella "lettera" dell'indicato criterio direttivo manchi del tutto la distinzione tra nullità «espressamente» previste e nullità conseguenti sì alla violazione di norme imperative, ma senza l'espressa loro previsione come conseguenza di tale violazione, con un inedito ribaltamento della regola civilistica dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che prevede la nullità come sanzione della violazione di norme imperative e la esclude qualora si rinvenga una legge che disponga diversamente; considerazioni convergenti sovengono anche dal punto di vista dell'interpretazione sistematica. Per effetto di tale pronuncia il regime del licenziamento nullo è lo stesso, sia che nella disposizione imperativa violata ricorra anche l'espressa e testuale sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, pur rinvenendosi il carattere imperativo della prescrizione violata e comunque salvo che la legge disponga diversamente. Occorre, però, pur sempre che la disposizione imperativa rechi, in modo espresso o no, un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti. Va infine ribadito che spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle

indicazioni enunciate in più occasioni dalla Corte costituzionale, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari). (*Precedente: S. 150/2020 - mass. 43444*). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, sez. lavoro, sotto il profilo della violazione dei criteri di delega, in riferimento agli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 183 del 2014 e all'art. 24 CSE – degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui hanno modificato la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, eliminando, per quelli assunti dopo il 7 marzo 2015, la tutela reintegratoria, con concentrazione nella sola tutela indennitaria, unicamente per i licenziamenti economici (ossia per giustificato motivo oggettivo). Sebbene l'interpretazione del sintagma «licenziamenti economici» contenuto nei criteri di delega (art. 1, comma 7, lett. c, della legge n. 183 del 2014) presenti un'intrinseca ambiguità perché atecnico, non appartenendo al lessico giuridico in senso stretto, esso si presenta, nel linguaggio corrente, come una formula duttile, la cui ampiezza semantica è potenzialmente idonea ad essere adoperata in senso onnicomprensivo per includere, sia la categoria dei licenziamenti individuali «economici», sia i licenziamenti collettivi con riduzione di personale per «ragioni di impresa», come tali anch'essi «economici». Inoltre, sul piano logico-sistematico, la norma contenuta nella disposizione censurata risulta essere conforme alla finalità della legge-delega di incentivare le nuove assunzioni e favorire il superamento del precariato sì da costituire un coerente sviluppo e completamento della disciplina, in simmetria, dei licenziamenti economici, sia individuali per giustificato motivo oggettivo, sia collettivi per riduzione di personale. Né la sostituzione della tutela reintegratoria con un indennizzo monetario disattende la richiesta coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali. L'art. 24 CSE evocato, che riconosce il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione, come interpretato nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali dell'11 settembre 2019 – cui ha fatto seguito la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020 che ha invitato il Governo italiano a produrre un rapporto sullo sviluppo della legislazione nazionale per la piena attuazione dell'art. 24 CSE quanto all'indennizzo da licenziamento illegittimo – non è vincolante per i giudici nazionali. E se è ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato, appartiene tuttavia alle scelte di politica sociale, rientranti nella discrezionalità del legislatore (art. 28 della legge n. 87 del 1953), fissare il sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi nella gamma di quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività. [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, sez. lavoro, sotto il profilo della disparità di trattamento, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 Cost., degli artt. 3, comma 1, e 10

del d.lgs. n. 23 del 2015 (c.d. *Jobs Act*), nella parte in cui modificano la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, eliminando, per quelli assunti dopo il 7 marzo 2015, la tutela reintegratoria, con concentrazione nella sola tutela indennitaria di tutti i licenziamenti economici. Non è ravvisabile alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del diverso trattamento sanzionatorio previsto per gli assunti prima e dopo il 7 marzo 2015, trovando il regime temporale un motivo non irragionevole nella finalità perseguita dal legislatore, di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione. Risponde al canone di ragionevolezza modulare le conseguenze del licenziamento, anche collettivo, illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato, al fine di rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, sicché appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita. Favorire l'occupazione di questi ultimi, anche mediante la riduzione dell'area della reintegrazione, non richiede necessariamente anche di limitare la tutela dei lavoratori già in servizio sopprimendo la tutela reintegratoria: in ciò sta il bilanciamento delle garanzie e il fondamento non irragionevole di questa disciplina asimmetrica. Anche per i licenziamenti collettivi, come per quelli individuali, la ragionevolezza di una disciplina differenziata va individuata nello scopo dichiarato nella legge delega di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di "nuovi" assunti, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela indennitaria predeterminata, risultando indifferente rispetto a tale fine che il recesso sia individuale o collettivo. Né, infine, le norme censurate violano gli artt. 4 e 35 Cost., in relazione al fatto che riconoscerebbero ai lavoratori "giovani" (quelli assunti a partire dal 7 marzo 2015) una tutela inadeguata e non dissuasiva, come tale insufficiente; pur se la garanzia del diritto al lavoro impone l'adozione di temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, la tutela reale è, infatti, solo uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro, spettando al legislatore modulare il sistema delle tutele nell'esercizio della sua discrezionalità e della politica economico-sociale che attua, in considerazione del contesto economico e sociale di riferimento. [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, sez. lavoro, sotto il profilo dell'inadeguata tutela, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 38, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui modificano la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, eliminando, per quelli assunti dopo il 7 marzo 2015, la tutela reintegratoria, con concentrazione nella sola tutela indennitaria determinata con la previsione di un "tetto" massimo. Il limite massimo di ventiquattro mensilità, elevato a trentasei dal d.l. n. 87 del 2018, come conv., non si pone in contrasto con il canone di necessaria adeguatezza del risarcimento, che richiede che il ristoro sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto. La dissuasività della disciplina dell'illegittimità dei licenziamenti e l'adeguatezza del ristoro vanno valutate con riferimento alla regolamentazione

complessiva, articolata nella tutela reintegratoria e in quella solo indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità che vede la tutela reintegratoria nei casi di violazioni più gravi e quella solo indennitaria negli altri. Anche ai fini dell'adeguatezza di una tutela indennitaria con riferimento all'art. 24 CSE, ferma restando la natura non vincolante della decisione dell'11 febbraio 2020 del Comitato europeo dei diritti sociali e il carattere interlocutorio della risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'11 marzo 2020, la dissuasività della normativa di contrasto dei licenziamenti illegittimi deve essere valutata alla luce della disciplina complessiva, composta dalla tutela reintegratoria e da quella solo indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità. [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, lett. b), della legge n. 92 del 2012, limitatamente alla parola «manifesta». La norma censurata dal Tribunale di Ravenna, nel prevedere che, per poter disporre la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, il giudice debba accertare la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, presenta i profili di irragionevolezza intrinseca già posti in risalto nella sentenza n. 59 del 2021, che ha preso in esame il carattere meramente facoltativo della reintegrazione. Il requisito della manifesta insussistenza è indeterminato, demanda al giudice una valutazione sfornita di ogni criterio direttivo e per di più priva di un plausibile fondamento empirico e neppure si connette razionalmente alla peculiarità delle diverse fattispecie di licenziamento. Il presupposto, inoltre, non ha alcuna attinenza con il disvalore del licenziamento intimato e risulta eccentrico nell'apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell'accertamento. In questo modo, infine, la disposizione censurata si riflette sul processo e ne complica taluni passaggi, con un aggravio irragionevole e sproporzionato. (*Precedente: S. 59/2021*). [S. 125/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, lett. b), della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare» – invece che «applica altresì» – la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma. La disposizione censurata dal Tribunale di Ravenna, nel sancire una facoltà discrezionale di concedere o negare la reintegrazione del lavoratore, pur nell'ampio margine di apprezzamento che compete al legislatore, viola i principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Il carattere meramente facoltativo della reintegrazione dei licenziamenti economici rivela, infatti, una disarmonia interna al peculiare sistema delineato dalla legge n. 92 del 2012, perché le peculiarità delle fattispecie di licenziamento non legittimano una diversificazione quanto alla obbligatorietà o facoltatività della reintegrazione, una volta che si reputi l'insussistenza del fatto meritevole del rimedio della reintegrazione e che, per il licenziamento economico, si richieda finanche il più pregnante presupposto dell'insussistenza manifesta. L'esercizio arbitrario del

potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente, sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore. Alla violazione del principio di eguaglianza si associa l'irragionevolezza intrinseca del criterio distintivo adottato, che conduce a ulteriori e ingiustificate disparità di trattamento. La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse – quella reintegratoria, pur nella forma attenuata, e quella meramente indennitaria – è così rimessa a una valutazione del giudice disancorata da precisi punti di riferimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 60 del 1991, n. 194 del 2018, n. 46 del 2000, n. 254 del 2020 e n. 2 del 1986*). [S. 59/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost. – l'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio». La norma censurata dai Tribunali di Bari e di Roma, nel prevedere un criterio di commisurazione dell'indennità da corrispondere per i licenziamenti viziati sotto il profilo formale o procedurale ancorato in via esclusiva all'anzianità di servizio, determina un'indebita omologazione di situazioni profondamente diverse, accentua la marginalità dei vizi formali e procedurali e ne svaluta ancor più la funzione di garanzia e tutela della dignità della persona del lavoratore, soprattutto nei casi di modesta anzianità di servizio. Il giudice, pertanto, nel rispetto dei limiti minimo e massimo oggi fissati dal legislatore, determinerà l'indennità innanzitutto in base all'anzianità di servizio e, in chiave correttiva, con apprezzamento motivato, potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell'indennità aderente alle particolarità del caso concreto, come la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti. Spetta in ogni caso alla responsabilità del legislatore ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2018, n. 364 del 1991, n. 427 del 1989, n. 204 del 1982 e n. 45 del 1965*). [S. 150/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 35, primo comma, 76 e 117, primo comma, Cost. (gli ultimi due in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea), l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 – sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 87 del 2018 (conv., con modif., nella legge n. 96 del 2018) – limitatamente alle parole “di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio,”. La disposizione censurata dal Tribunale di Roma, terza sez. lavoro, nell'accordare una tutela esclusivamente risarcitoria al lavoratore illegittimamente licenziato per giustificato motivo (oggettivo o soggettivo) o per giusta causa senza che ne ricorrano gli estremi, pone a carico del datore di lavoro – entro limiti minimo e massimo di ammontare (rispettivamente ora innalzati da quattro a sei e da ventiquattro a trentasei mensilità) – un'indennità commisurata

unicamente all'anzianità di servizio, non graduabile in relazione ad altri parametri e non incrementabile dal giudice in ragione dell'entità del concreto pregiudizio sofferto dal lavoratore licenziato. Tale meccanismo di quantificazione – che rende l'indennità rigida e uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità e la connota come una liquidazione legale standardizzata – contrasta non solo con il principio di eguaglianza, poiché comporta una ingiustificata omologazione di situazioni che possono essere e sono, nell'esperienza concreta, diverse; ma anche con il principio di ragionevolezza, in quanto l'indennità forfettizzata, tradendo la finalità primaria della tutela risarcitoria, può non costituire un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento illegittimo, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente. La misura risarcitoria uniforme non realizza dunque un adeguato componimento degli interessi in gioco (libertà di organizzazione dell'impresa e tutela del lavoratore ingiustamente licenziato), bensì comprime in misura eccessiva l'interesse del lavoratore alla stabilità dell'occupazione; di conseguenza, essa viola anche la garanzia (*ex artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.*) dell'esercizio nei luoghi di lavoro di altri diritti fondamentali, nonché il diritto del lavoratore licenziato senza un valido motivo ad un adeguato ristoro del danno, sancito a livello sovranazionale dalla Carta sociale europea (cui fa riferimento, quale convenzione internazionale, anche l'art. 1, comma 7, della legge delega n. 183 del 2014). (*Precedenti citati: sentenze n. 317 del 2009, n. 163 del 1983, n. 63 del 1966 e n. 45 del 1965*). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### **5.3. Il licenziamento legittimo (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Lecce in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui, in caso di datore di lavoro che integri il requisito occupazionale di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, stat. lavoratori, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo citato, estende l'applicazione del regime di tutela del licenziamento individuale illegittimo, previsto per i contratti a tutela crescente, anche ai lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore dello stesso decreto. Il legislatore delegato, tenendo conto dello scopo della delega di cui all'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 183 del 2014 e del bilanciamento voluto dal delegante, ha legittimamente regolato la fattispecie di lavoratori che erano in servizio alla data del 7 marzo 2015 (spartiacque tra la vecchia e la nuova disciplina), ma che non beneficiavano della tutela reintegratoria per mancanza del requisito occupazionale. L'assetto così delineato non genera alcuna regressione *in peius* per il lavoratore già in servizio e si rivela, anzi, più favorevole del regime *ex lege* n. 604 del 1966 (applicabile in precedenza ai licenziamenti individuali), oltre che coerente con la tendenza all'esaurimento della tutela prevista dall'art. 18 stat. lavoratori, e con la riduzione delle differenze tra le due discipline, a causa del venir meno dell'automatismo di calcolo dell'indennizzo (previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015 e già dichiarato incostituzionale), e della definitiva abrogazione del rito speciale (originariamente contemplato dalla legge n. 92 del 2012 solo per i licenziamenti soggetti all'art. 18 stat. lavoratori). (*Precedenti: S. 22/2024 - mass. 45966; S. 7/2024 - mass. 45941; S. 194/2018 - mass. 40530*). [S. 44/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate inammissibili, per richiesta di intervento implicante scelte affidate alla discrezionalità del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Roma in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea – dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in base al quale, per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, nell'ipotesi di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge n. 300 del 1970 (statuto dei lavoratori), l'ammontare delle indennità è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità. La norma censurata si caratterizza per alcune disarmonie che traggono origine, per un verso, dall'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità e, per altro verso, dal criterio distintivo individuato dal legislatore, che si incardina sul numero degli occupati. Quanto al primo profilo, un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza. Quanto al secondo profilo, il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti, quando invece oggi tale criterio, in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, non è più indicativo della effettiva forza economica del datore di lavoro, né rispecchia la gravità del licenziamento arbitrario e neppure fornisce parametri plausibili per una liquidazione del danno che si approssimi alle particolarità delle vicende concrete. Tuttavia, spetta alla valutazione discrezionale del legislatore la scelta delle soluzioni più appropriate per garantire tutele adeguate, fermo restando che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e indurrebbe la Corte costituzionale, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente. (Precedenti: S. 180/2022; S. 150/2020 - mass. 43444; S. 194/2018 - mass. 40530; S. 2/1986 - mass. 12095; S. 189/1975 - mass. 7969; S. 152/1975 - mass. 7901; S. 55/1974 - mass. 7091; S. 81/1969 - mass. 3269; S. 45/1965 - mass. 2368). [S. 183/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., del combinato disposto dell'art. 58, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, del d.l. n. 69 del 2013, come conv., degli artt. 24 e 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991 e dell'art. 18, primo comma, della legge n. 300 del 1970, censurate nella parte in cui non escludono dall'applicazione della disciplina sui licenziamenti collettivi i lavoratori assunti, mediante apposita selezione, dal Ministero dell'istruzione per lo svolgimento di servizi di pulizia presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, e inoltre per la mancata previsione della risoluzione di diritto del contratto di lavoro stipulato con la società che svolgeva in precedenza tali servizi, che si dovrebbe produrre al momento dell'assunzione del lavoratore da parte del predetto Ministero. Il rimettente censura il vuoto normativo che imporrebbe di applicare la normativa in tema di licenziamenti collettivi – in un ambito che si inquadra nel travagliato processo che ha condotto l'amministrazione pubblica a riappropriarsi della gestione dei

servizi di pulizia e dei servizi ausiliari nelle scuole, per porre rimedio alle numerose criticità emerse nel periodo di apertura al mercato –, la cui soluzione tuttavia richiede un elevato coefficiente manipolativo, che sconfinerebbe nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore. L'intervento additivo, nella sua latitudine, si ripercuoterebbe infatti su aspetti qualificanti della disciplina e si risolverebbe in un'innovazione di considerevole portata sistematica, esplicandosi in una duplice direzione, che attiene, per un verso, alla deroga alla normativa in tema di licenziamenti collettivi e, per altro verso, alla risoluzione *ipso iure* dell'originario contratto di lavoro. Né appare sufficiente l'introduzione di una fattispecie di risoluzione di diritto del contratto, soluzione non immune dai profili problematici. In primo luogo, essa non è coerente né con la risoluzione consensuale o tacita, né con l'estromissione unilaterale allegata dal lavoratore; inoltre non appare una soluzione vincolata, nei termini adombrati dal rimettente senza il supporto di argomentazioni puntuali, e neanche una soluzione costituzionalmente adeguata. Infine, l'addizione che il rimettente sollecita neppure collima con altre soluzioni che il legislatore ha individuato, allo scopo di escludere l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi in ipotesi tassative e secondo un prudente temperamento tra i contrapposti interessi. (*Precedente: S. 254/2020 - mass. 43014*). [S. 176/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, censurato dal Tribunale di Roma, terza sez. lavoro, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata deteriore tutela, in caso di illegittimo licenziamento, dei lavoratori privi di qualifica dirigenziale assunti dal 7 marzo 2015 rispetto ai dirigenti assunti dalla medesima data, ai quali ultimi la norma censurata non si applica. La considerazione della diversità del lavoro dei dirigenti ha indotto la Corte costituzionale a più riprese a ribadire che non contrasta con l'art. 3 Cost. l'esclusione degli stessi dall'applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali, compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento. Pertanto, la perdurante esclusione dei dirigenti dall'applicazione della citata disciplina conferma che, anche nel sistema vigente, i dirigenti non sono comparabili alle altre categorie dei prestatori di lavoro di cui all'art. 2095, primo comma, cod. civ. (*Precedenti citati: sentenze n. 228 del 2001, n. 309 del 1992, n. 121 del 1972; ordinanza n. 404 del 1992*). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, censurato dal Tribunale di Roma, terza sez. lavoro, in riferimento agli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 30 CDFUE. Deve escludersi che la CDFUE sia applicabile alla fattispecie e che l'art. 30 di essa possa essere invocato, quale parametro interposto, nella sollevata questione di legittimità costituzionale, poiché nella materia dei licenziamenti individuali, disciplinata dalla norma censurata, non vi sono disposizioni del diritto dell'Unione che impongano specifici obblighi agli Stati membri, né in particolare all'Italia, tenuto conto che, riguardo alla disciplina dei licenziamenti individuali (e alla situazione specificamente regolata dal denunciato art. 3, comma 1), l'UE non ha in concreto esercitato la competenza nel settore della protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, prevista

dall'art. 153, par. 2, lett. d), TFUE; che la direttiva 98/59/CE riguarda i licenziamenti collettivi; e che le raccomandazioni previste dall'art. 144, par. 4, del TFUE rientrano nella discrezionalità del Consiglio e sono prive di forza vincolante. [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, censurato dal Tribunale di Roma, terza sez. lavoro, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento dei lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, cui si applica, in caso di licenziamento illegittimo, la tutela solo economica prevista dal d.lgs. n. 23 del 2015, rispetto a quelli assunti anteriormente, cui si applica la più favorevole tutela – specifica (reintegrazione nel posto di lavoro) e per equivalente (risarcimento del danno) – prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Premesso che, denunciando la disparità di trattamento tra nuovi assunti e vecchi assunti, il rimettente non censura la disciplina sostanziale del primo di tali regimi, ma il criterio di applicazione temporale della stessa, costituito dalla data di assunzione del lavoratore a decorrere dall'entrata in vigore del decreto, il regime temporale di applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015 non risulta irragionevole né, di conseguenza, lede il principio di uguaglianza. Esso trova giustificazione nel dichiarato scopo del legislatore di “rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione” (alinea dell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quarto comma, della legge n. 300 del 1970, come sostituito dall'art. 1, comma 42, lett. b), della legge n. 92 del 2012, sollevata dal Tribunale di Trento, sez. lavoro, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui a suo avviso attribuisce natura risarcitoria, anziché retributiva, alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva e fino alla effettiva ripresa dell'attività lavorativa o fino alla pronuncia di riforma della prima. La norma censurata – che muove dalla premessa ermeneutica consolidata, a tenore della quale il rapporto di lavoro affetto da nullità può rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 2126 cod. civ. unicamente nel caso, e per il periodo, in cui il rapporto stesso abbia avuto materiale esecuzione – non è irragionevole, bensì coerente al contesto della fattispecie disciplinata, connotata dalla correlazione di detta indennità ad una condotta *contra ius* del datore di lavoro e non ad una prestazione di attività lavorativa da parte del dipendente. Il ragguglio dell'indennità sostitutiva all'ultima retribuzione percepita dal lavoratore è, a sua volta, coerente alla qualificazione risarcitoria della fattispecie in esame, per cui viene in rilievo il “lucro cessante” – il mancato guadagno subito dal lavoratore per effetto, prima, del licenziamento illegittimamente intimato e, poi, della mancata riassunzione – coerentemente rapportato a quanto il dipendente avrebbe percepito se, senza il licenziamento, avesse continuato a lavorare e poi se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione imposto dal giudice. Neppure sussiste l'ulteriore *vulnus* sotto il profilo della disparità di trattamento che deriverebbe tra il datore di lavoro che *medio tempore* adempia all'ordine di reintegrazione

del dipendente e il datore di lavoro che viceversa non vi ottemperi, limitandosi a corrispondere al lavoratore l'indennità risarcitoria. Se è pur vero che il primo non avrà titolo a ripetere le retribuzioni corrisposte al dipendente all'interno del periodo in questione, mentre il secondo potrà ripetere l'indennità risarcitoria versatagli una volta accertata la legittimità del licenziamento, si tratta di due situazioni non omogenee e non suscettibili per ciò di entrare in comparazione, considerando anche che il datore di lavoro, ove messo in mora dal lavoratore, può andare a sua volta incontro alla richiesta risarcitoria che, secondo i principi generali delle obbligazioni (artt. 1206 e 1207, secondo comma, cod. civ.), nei suoi confronti formuli il lavoratore medesimo, per il danno conseguente al mancato reinserimento nell'organizzazione del lavoro nel periodo intercorrente dalla statuizione di annullamento del licenziamento a quello della sua successiva riforma. [S. 86/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

#### **5.4. Il licenziamento disciplinare**

La natura disciplinare del recesso datoriale implica, innanzi tutto, il rispetto delle regole formali e procedurali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, che richiama le garanzie previste dall'art. 7 stat. lavoratori: tra queste, la garanzia procedimentale più importante consiste nell'osservanza del contraddittorio tra datore e lavoratore, quale indefettibile regola di formazione delle misure disciplinari. (*Precedente: S. 204/1982 - mass. 11572*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Sul piano sostanziale, la natura disciplinare del recesso datoriale comporta l'applicabilità del canone generale della proporzionalità, secondo cui l'inadempimento del lavoratore deve essere caratterizzato da una gravità tale da compromettere definitivamente la fiducia necessaria ai fini della conservazione del rapporto. [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

##### *5.4.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Catania in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40, 41 e 76 Cost., dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non prevede – o non consente – la tutela reintegratoria, a fronte di un licenziamento disciplinare illegittimo, con applicazione della sola tutela indennitaria. Anche se a seguito del d.lgs. n. 23 del 2015 si è ridotta, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, l'area della tutela reintegratoria rispetto alla disciplina posta dalla legge n. 92 del 2012 – e ancor più rispetto a quella precedente della generale tutela reintegratoria di cui all'art. 18 stat. lavoratori, nel testo vigente fino al 2012 –, rimane, nel complesso, un ancora sufficiente grado di adeguatezza e dissuasività del regime di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo e non si è raggiunta la soglia oltre la quale una carente disciplina di contrasto del licenziamento illegittimo entrerebbe in frizione con la tutela costituzionale del lavoro. Il giudizio di adeguatezza del meccanismo risarcitorio forfetizzato utilizzato dal d.lgs. n. 23 del 2015, una volta superata la rigidità collegata all'anzianità ad opera della sentenza n. 194 del 2018, si fonda proprio sulla sua idoneità a realizzare un ragionevole contemperamento degli interessi in conflitto del lavoratore e dell'impresa; l'indennizzo previsto dal comma 1 della disposizione censurata costituisce un rimedio con adeguata efficacia deterrente, in cui alla funzione riparatoria si affianca quella dissuasiva e sanzionatoria.

Quanto all'asserito eccesso di delega, risulta rispettato il solco dei principi e dei criteri direttivi fissati dal delegante e delle finalità che lo hanno ispirato, nonché il carattere di residualità che la legge delega ha inteso riconoscere alla tutela ripristinatoria. Né la scelta del delegato risulta contraddittoria rispetto alle "specifiche fattispecie" indicate, al plurale, dal delegante per definire le ipotesi di reintegrazione: per favorire l'occupazione dei "nuovi assunti", che rientra tra gli scopi della legge delega, il legislatore delegato non aveva l'obbligo, ma solamente la facoltà, di prevedere una molteplicità di categorie di vizi di licenziamento disciplinare cui ricollegare la reintegrazione; se il criterio direttivo principale era quello di invertire l'ordine di grandezza dell'ambito applicativo, rendendo recessiva la tutela ripristinatoria rispetto a quella indennitaria, la limitazione ad un'unica fattispecie non solo non eccede la delega quanto alla "lettera" del dato normativo, ma opera all'interno di essa in coerenza con le finalità che la stessa perseguiva). (*Precedenti: S. 44/2024 - mass. 46038; S. 7/2024; S. 194/2018*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Catania in riferimento all'art. 39 Cost., dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non consente al giudice di annullare un licenziamento fondato su un fatto per il quale la contrattazione collettiva prevede una sanzione solo conservativa. La disposizione censurata può – e deve – essere letta nel senso che il riferimento alla proporzionalità del licenziamento, il cui difetto è attratto all'ambito della tutela solo indennitaria del licenziamento illegittimo, ha sì una portata ampia, tale da comprendere anche le ipotesi in cui la contrattazione collettiva vi faccia riferimento, ma non concerne, però, anche le particolari ipotesi di regolamentazione pattizia alla stregua delle quali specifiche e nominate inadempienze del lavoratore sono passibili solo di sanzioni conservative. In tali ipotesi, il fatto contestato è in radice inidoneo, per espressa pattuizione, a giustificare il licenziamento che, se intimato, risulta essere in violazione della prescrizione della contrattazione collettiva, sì che la fattispecie va equiparata a quella, prevista dalla disposizione censurata, dell'"insussistenza del fatto materiale", con conseguente applicabilità della tutela reintegratoria attenuata. La mancata previsione della reintegra nelle ipotesi in cui il fatto contestato sia punito con una sanzione conservativa dalle previsioni della contrattazione collettiva andrebbe a incrinare il tradizionale ruolo delle parti sociali nella disciplina del rapporto e segnatamente nella predeterminazione dei canoni di gravità di specifiche condotte disciplinarmente rilevanti. La predeterminazione della sanzione conservativa consente al datore di lavoro di conoscere in anticipo la gravità di specifiche inadempienze del lavoratore e quindi di adeguare *ex ante* il provvedimento disciplinare senza correre il rischio di dover subire l'alea di un successivo giudizio di proporzionalità; se la *ratio* del ridimensionamento della rilevanza del sindacato di proporzionalità, recato dal d.lgs. n. 23 del 2015, è anche quella di garantire maggiore certezza, tale finalità risulta ampiamente soddisfatta dalla puntuale tipizzazione operata della contrattazione collettiva. Non è quindi contraddetto il ridimensionamento della tutela reintegratoria in caso di licenziamento disciplinare, che rimane pur lasciando fuori dall'esclusione della valutazione di proporzionalità l'ipotesi dello specifico fatto, disciplinarmente rilevante, che la contrattazione collettiva preveda come suscettibile di una sanzione solo conservativa. Rimane altresì la simmetria tra licenziamento disciplinare e licenziamento per ragione di impresa,

sulla linea del “fatto materiale insussistente”, lungo la quale c’è il riallineamento delle due fattispecie di licenziamento, anche se il licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo per un fatto assai lieve, tipizzato dalla contrattazione collettiva con previsione specifica, si collochi al di qua di quella linea e ricada anch’esso nella tutela reintegratoria attenuata. E tale interpretazione si impone ai fini dell’adeguamento al parametro costituzionale evocato dal rimettente). (*Precedenti: S. 128/2024 - mass. 46326; S. 194/2018 - mass. 40524*). [S. 129/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

## **6. Le professioni**

*Sulla potestà legislativa regionale e i suoi limiti, con particolare riferimento all’istituzione di nuove figure professionali, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 31, par. 2.*

### **6.1. La natura degli ordini professionali**

Gli ordini professionali vanno configurati come enti pubblici ad appartenenza necessaria. La loro istituzione e disciplina risponde all’esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato – che li sottopone a vigilanza mediante propri apparati al fine della tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale – a prevedere specifici requisiti di accesso, tra cui il superamento di un apposito esame di Stato, affidando loro il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi, in vista dell’obiettivo di garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell’affidamento della collettività. (*Precedenti: S. 259/2019 - mass. 42880; S. 173/2019 - mass. 41178; S. 405/2005 - mass. 29924*). [S. 144/24. Pres. BARBERA; Red. D’ALBERTI]

### **6.2. Della società di professionisti e di alcuni contratti (casistica)**

sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d’appello di L’Aquila in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, 24 e 41, secondo e terzo comma, Cost., dell’art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, il primo che considera validi i contratti conclusi, a partire dall’entrata in vigore della legge n. 266 del 1997, fra società di ingegneria di capitali o cooperative e soggetti privati e il secondo che abroga la previsione, di cui all’art. 24, comma 2, della legge n. 266 del 1997, che demandava a un d.m. la regolamentazione dei requisiti per l’esercizio dell’attività professionale da parte delle società di professionisti. La disposizione censurata si fa carico di intervenire sull’incerta sorte di contratti conclusi dopo l’entrata in vigore della legge n. 266 del 1997, la quale, all’art. 24, comma 1, elimina, in generale, il divieto di costituire società professionali e di esercitare l’attività professionale nelle forme delle società di persone, di capitali e cooperative; mentre, al comma 2, ora abrogato dall’art. 1, comma 149 censurato, rinvia a un d.m. di attuazione, mai adottato. In questo scenario, il censurato comma 148 palesa i tratti di una norma di interpretazione autentica dello stesso art. 24 della legge n. 266 del 1997, così escludendo che tale previsione fosse privata di qualsivoglia portata precettiva per effetto dell’inerzia da parte del potere esecutivo nell’adozione della fonte secondaria quale il d.m. indicato. In particolare, la norma interpretativa assume che la suddetta inerzia non ha inibito l’abrogazione dell’art. 2 della legge n. 1815 del 1939, da parte dell’art. 24,

comma 1, della legge n. 266 del 1997, rispetto a quelle società, per le quali l'esercizio dell'attività professionale in forma societaria risultava già disciplinato da una legge di settore. In conclusione, il significato che l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 assegna all'art. 24 della legge n. 266 del 1997, risulta compreso fra quelli che poteva esprimere la portata testuale della citata disposizione. Risulta pertanto non irragionevole la scelta del legislatore – anche adottando quella visione sinergica del rapporto fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU –, che corregge un'imperfezione del dato normativo, che non aveva previsto le conseguenze dell'eventuale mancata adozione della disciplina secondaria, e dà preferenza a una interpretazione idonea a preservare un sicuro ambito di vincolatività all'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997. Né la norma di interpretazione autentica viola l'art. 41 Cost. Anzitutto, nel riferirsi alle società di ingegneria, essa è conforme all'istanza di un corretto esercizio delle professioni intellettuali nei confronti dei clienti, dei terzi, della collettività in generale. Risultano, inoltre, tutelate le esigenze riconducibili ai limiti dell'iniziativa economica privata, anche per come interpretata alla luce dei principi concorrenziali desumibili dal diritto dell'Unione europea. La norma di interpretazione autentica neppure frustra interessi giuridicamente rilevanti o, comunque, meritevoli di tutela, perché garantisce che sia preservata la validità di contratti, la cui conclusione è idonea a ingenerare un affidamento sulla loro vincolatività ed efficacia. Da ultimo, non è lesa la tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., posto che il diritto di azione in giudizio è un *posterius* rispetto alla sussistenza del diritto sul piano sostanziale e, dunque, non può dirsi violato in ragione della portata, più o meno favorevole, della disciplina sostanziale). (*Precedenti: S. 46/2021 - mass. 43714; S. 133/2020 - mass. 42559; S. 15/2012 - mass. 36050; S. 303/2011 - mass. 35926; S. 401/2008 - mass. 33002; S. 26/2003 - mass. 27543; S. 29/2002 - mass. 26774; S. 397/1994 - mass. 21093; S. 17/1976 - mass. 8167*). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

### **6.3. Prerogative professionali, dichiarazioni dei redditi e concorrenza (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di Stato, sez. settima, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 56 TFUE e 16 della direttiva 2006/123/CE, dell'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 241 del 1997, censurato nella parte in cui individua, quali soggetti abilitati al rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA e alla loro trasmissione in via telematica, i professionisti iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro e i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle CCIAA in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria, con esclusione quindi dei consulenti fiscali. Il visto di conformità fa parte degli strumenti adottati dal legislatore per semplificare gli adempimenti e riorganizzare il lavoro degli uffici, allo scopo di garantire ai contribuenti assistiti un corretto adempimento di taluni obblighi tributari e di agevolare l'amministrazione finanziaria nella selezione delle posizioni da controllare e nell'esecuzione dei controlli di propria competenza. Queste finalità sono state perseguite mediante l'individuazione di "strutture intermedie" tra contribuente e amministrazione finanziaria, in linea con il

principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., con compiti di collaborazione a soggetti qualificati, estranei all'apparato degli uffici pubblici. In questa prospettiva, non è irragionevole la scelta del legislatore di non equiparare i professionisti appartenenti al sistema ordinistico – che, avendo superato un esame di Stato per accedere agli albi ed essendo soggetti alla penetrante vigilanza degli ordini anche sul piano deontologico, sono muniti di particolari requisiti attitudinali e di affidabilità – a quelli che, non essendo organizzati in ordini o collegi, operano come consulenti fiscali, ma non sono abilitati al rilascio del visto di conformità. Gli asseriti effetti di sviamento della clientela a favore dei professionisti iscritti agli albi, prospettati dal giudice *a quo*, sono conseguenze ipotetiche ed eventuali, in quanto la scelta del professionista cui affidare la predisposizione e la trasmissione delle dichiarazioni, nonché la tenuta della contabilità, non è necessariamente condizionata dall'interesse del cliente ad ottenere il visto di conformità, potendo entrare in gioco fattori diversi (non da ultimo, il corrispettivo della prestazione). Nemmeno sussiste la lesione del diritto dei professionisti non costituiti in ordini o collegi alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, poiché la libertà di prestazione dei servizi trova applicazione in presenza di un elemento transfrontaliero e non invece in situazioni puramente interne, come quella in esame; ma anche qualora si volesse sostenere che si tratti di una situazione transfrontaliera, la restrizione è comunque giustificata perché, conformemente alla giurisprudenza europea, persegue un obiettivo di interesse generale, è idonea a garantire la realizzazione dello stesso e non eccede quanto necessario per raggiungerlo. (*Precedente: S. 307/2002 - mass. 27138*). [S. 144/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

#### **6.4. Gli ordini professionali forensi**

Gli ordini forensi sono enti pubblici non economici a carattere associativo, istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. [S. 173/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

##### *6.4.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio nazionale forense (CNF) in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 Cost. – dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017, nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La norma censurata introduce un divieto non solo più circoscritto rispetto a quanto già previsto dall'art. 28, comma 5, della legge n. 247 del 2012, ma anche analogo a quello previsto per altri ordinamenti professionali. Il divieto del terzo mandato consecutivo è, d'altra parte, posto al fine di favorire il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, di bloccare il rischio di cristallizzazione della rappresentanza e di tutelare le condizioni di eguaglianza stabilite per accedere alle cariche elettive. La limitazione, ancora, è in linea con il principio del buon andamento dell'amministrazione, in particolare nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, in modo da tutelare – anche in considerazione delle numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterne assolve dagli ordini – l'autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte

del legislatore per la sua incidenza sull'amministrazione della giustizia e sul diritto di difesa. [S. 173/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio nazionale forense (CNF) in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost. – dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017, nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La norma censurata non incide negativamente sulla sfera di autonomia degli ordini professionali, in quanto l'impedimento temporaneo alla ricandidatura appare preordinato a evitare la formazione e la cristallizzazione di gruppi di potere interni all'avvocatura, o quantomeno a limitarne l'eventualità, mediante il ricambio delle cariche elettive e la conseguente salvaguardia della parità delle voci dell'avvocatura. In questa prospettiva, il legislatore se, da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, prevedendo l'obbligatorietà dell'iscrizione agli ordini circondariali, dall'altro contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali. [S. 173/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio nazionale forense (CNF) in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost. – dell'art. 11-*quinquies* del d.l. n. 135 del 2018, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 12 del 2019, nella parte in cui prevede, con norma di interpretazione autentica, che il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi operi anche per i mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge che ha stabilito tale divieto. La disposizione censurata non ha portata retroattiva, poiché essa non regola in modo nuovo fatti del passato, ma dispone "per il futuro", ed è solo in questa prospettiva che attribuisce rilievo, di requisito negativo, al doppio mandato consecutivo espletato prima della ricandidatura. Il limite all'accesso alla carica elettiva, così introdotto dalla norma interpretata, non implica dunque altro che la operatività immediata della legge. (*Precedente citato: sentenza n. 118 del 1994*). [S. 173/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### **6.5. Le sanzioni disciplinari in ambito professionale**

Sebbene gli ordini delle professioni sanitarie, e fra questi l'Ordine dei medici, siano investiti di funzioni di interesse pubblico dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dall'art. 4 della legge n. 3 del 2018, fra cui un potere disciplinare, per assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione, il legislatore ne ha delimitato il potere sanzionatorio che, se non ristretto entro confini ben precisi, potrebbe irragionevolmente invadere la sfera dei diritti dei singoli destinatari delle sanzioni. [S. 259/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Le sanzioni disciplinari possono essere orientate, oltre che agli scopi di prevenzione generale e speciale, insiti in ogni tipo di sanzione, anche all'obiettivo di preservare l'integrità etica e l'onorabilità della professione, nonché a quello di assicurare la rimozione dalle funzioni di persone dimostrate

non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri. (*Precedenti citati: sentenze n. 197 del 2018 e n. 161 del 2018*). [S. 133/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

#### 6.5.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di cassazione, sez. seconda civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – dell'art. 147, secondo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 30 del d.lgs. n. 249 del 2006, in quanto prevede che la destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per uno degli illeciti disciplinari previsti dal primo comma del medesimo articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi dall'ultima violazione. La sanzione fissa della destituzione nella peculiare ipotesi prevista dalla disposizione censurata non può ritenersi manifestamente sproporzionata – in un'ottica di gradualità della risposta sanzionatoria – in quanto l'obbligatoria applicazione della massima sanzione scatta soltanto quando il notaio si sia reso responsabile, per la terza volta nell'arco di un decennio, di uno degli illeciti disciplinari previsti dal primo comma dell'art. 147 e alla specifica condizione che per i primi due egli sia stato condannato non già alla mera censura ma alla sospensione temporanea dall'esercizio della professione, dimostrandosi così inadeguato rispetto agli standard richiesti da una professione destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto, e nella quale i consociati debbono poter riporre un particolare ed elevato grado di fiducia; ciò tanto più che al notaio destituito non è precluso ottenere la riabilitazione all'esercizio della professione. Deve di conseguenza ritenersi non fondata anche la censura di violazione del diritto di difesa, giacché la dedotta impossibilità per il notaio incolpato di chiedere l'applicazione di una sanzione più adeguata al caso costituisce il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale. (*Precedenti citati: sentenze n. 197 del 2018, n. 234 del 2015, n. 268 del 2016, n. 170 del 2015, n. 112 del 2014, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988*). [S. 133/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost. – degli artt. 4 e 5, commi 2, lett. g), e 8, del d.lgs. n. 395 del 2000, i quali, in attuazione della direttiva 98/76/CE, stabiliscono che, in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale, non sussiste, o cessa di sussistere di diritto, il requisito di onorabilità necessario per l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi. La disciplina censurata, delineando un meccanismo automatico sulla base di un bilanciamento in astratto, che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione, non è contraria né al principio di proporzionalità, né alla garanzia della libertà d'iniziativa economica, ed evita semmai che talune imprese possano trarre un indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse (costituendo argomentazioni di mero fatto sia il possibile pregiudizio indiretto per i lavoratori, sia la mancanza di strumenti sanzionatori analoghi in altri settori dell'ordinamento). La natura necessitata del provvedimento di revoca dell'autorizzazione e cancellazione dall'albo, che non ha carattere punitivo o

affittivo, è conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita (non irreversibile) dei requisiti di onorabilità e, configurando come vincolata l'attività dell'amministrazione competente, fa sì che i limiti ai vizi censurabili in sede di ricorso amministrativo non costituiscono una compressione del diritto di azione e difesa, né esclude la possibilità di censurare l'atto in questione per i pur limitati profili di contrasto con la legge. (*Precedenti citati: sentenze n. 268 del 2016, n. 234 del 2015, n. 139 del 2014, n. 329 del 2007, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 239 del 1996, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988*). [S. 161/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]



**PARTE SECONDA**

***IL WELFARE***



## SEZIONE PRIMA. L'ASSISTENZA SOCIALE

### Capitolo 9. Caratteri, requisiti e tipologie delle misure

#### 1. Il dovere di solidarietà

Il primo comma dell'art. 38 Cost. configura un dovere di solidarietà che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato. Il secondo comma, invece, anch'esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita. (*Precedenti citati: sentenze n. 22 del 1969 e n. 27 del 1965*). [S. 137/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

#### 2. Benefici pubblici e servizi sociali: requisiti di accesso

Le scelte del legislatore concernenti i criteri selettivi per il riconoscimento di benefici pubblici devono essere sempre operate in ossequio al principio di ragionevolezza, evitando soluzioni normative che ne limitino, in maniera irragionevole, l'ambito soggettivo di applicazione (nella specie: permessi o congedi straordinari per l'assistenza di familiari). (*Precedenti: S. 232/2018 - mass. 41051; S. 166/2018 - mass. 40102; S. 107/2018 - mass. 40774; S. 213/2016 - mass. 39067; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 172/2013; S. 2/2013; S. 40/2011 - mass. 35326; S. 432/2005 - mass. 29982*). [S. 99/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Nel sindacare [le scelte del legislatore concernenti i criteri selettivi per il riconoscimento di benefici pubblici], lo scrutinio di costituzionalità – che mira a verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio pubblico e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento – deve svolgersi secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma e verifica, poi, la coerenza del filtro selettivo introdotto con la stessa. (*Precedenti: S. 42/2024 - mass. 46040; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 133/2013 - mass. 37132*). [S. 99/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. In tale ipotesi la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.). Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine

invalicabile diritto inviolabile della persona, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, e persino escludere, l'accesso del cittadino extra UE a provvidenze ulteriori. Rientra nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. (*Precedente: S. 50/2019 - mass. 44534*). [S. 29/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono, tra l'altro, la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, e il principio di ragionevolezza. Ciò sempre a condizione che la distinzione non si traduca nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai "bisogni primari" della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini. (*Precedenti: S. 54/2022 - mass. 44743; S. 166/2018 - mass. 40102*). [S. 29/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

La possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, è ammessa a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro. Il controllo sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale correlazione è operato secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto. La necessità di un'adeguata e ragionevole correlazione tra la *ratio* della misura e il requisito della residenza protratta non viene meno nel caso in cui il legislatore regionale abbia istituito una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali. (*Precedenti: S. 199/2022 - mass. 45086; S. 42/2021 - mass. 43701; S. 7/2021 - mass. 43549; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 107/2018 - mass. 40774; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 141/2014; S. 222/2013 - mass. 37325; S. 172/2013; S. 133/2013 - mass. 37132; S. 4/2013 - mass. 36878; S. 2/2013; S. 40/2011 - mass. 35326; S. 432/2005 - mass. 29982*). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Se la *ratio* dell'intervento [relativo ai servizi sociali] è quella di alleviare un bisogno primario della persona, il requisito della residenza protratta deve essere sottoposto a uno scrutinio particolarmente stretto, in quanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, meno si giustifica la scelta di condizionarla a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto alla sola residenza nel territorio della Regione. Laddove, invece, tale finalità non venga in evidenza, il citato criterio può rinvenire la sua giustificazione nel collegamento con l'attitudine del nucleo familiare ad agire stabilmente nel territorio regionale. (*Precedenti: S. 141/2014 - mass. 37953; S. 222/2013 - mass. 37326*). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo, tanto più se volta al soddisfacimento di necessità e bisogni di carattere sociale, può avere un legame con la comunità territoriale di riferimento; ciò non può risolversi, tuttavia, in una sostanziale preclusione [dall'accesso ai servizi sociali] motivata unicamente dall'esigenza di valorizzare il contributo pregresso che, mediante l'imposizione locale, alcune categorie di cittadini hanno fornito. Ove, infatti, i requisiti selettivi fondati sul radicamento territoriale non tengano conto dei caratteri essenziali dei bisogni primari cui le politiche sociali sono finalizzate, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale. (*Precedente: S. 107/2018*). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La revoca dei trattamenti assistenziali configura uno "statuto d'indegnità" per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti: il venir meno dei requisiti di "dignità" alla prestazione è, tuttavia, condizionato alla modalità di espiazione della pena, configurando l'art. 38, primo comma, Cost. un dovere di solidarietà che informa la normativa della pubblica assistenza e beneficenza. Pur dovendosi, infatti, riconoscere al legislatore la possibilità di circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, la modulazione della disciplina delle misure assistenziali non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa: ne consegue che la revoca della prestazione assistenziale rende la stessa non esigibile allorché la pena irrogata è espia in regime carcerario ma non verificandosi tale presupposto – come in ipotesi di detenzione domiciliare del condannato – è ripristinata l'erogazione della prestazione. (*Precedenti: S. 137/2021 - mass. 43971; S. 126/2021 - mass. 44004; S. 122/2020 - mass. 43419; O. 138/2022*). [S. 169/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

Il legislatore – nell'esercizio della sua discrezionalità nel perimetrare la platea dei beneficiari di prestazioni sociali – ha introdotto il requisito dell'assenza di elementi di indegnità, essenziale per la percezione e il mantenimento di prestazioni assistenziali le quali, rientrando nell'alveo di tutela dell'art. 38 Cost., realizzano e danno concretezza alla vocazione solidaristica del sistema di sicurezza sociale. Detto requisito si connota, in positivo, come l'attitudine del percettore ad essere degno di un beneficio finanziato dall'intera collettività e, in negativo, per l'assenza, in capo allo stesso, di condanne penali per reati di particolare allarme sociale, odiosi per la collettività stessa, e che si accompagnano all'espiazione della pena in regime carcerario; pertanto, rispetto a tale elemento di "meritevolezza", la condanna penale non costituisce la causa dell'esclusione, ma il presupposto di fatto oggettivo della valutazione di "indegnità", il dato storico che certifica il venir meno del patto di solidarietà sociale del singolo con la comunità. [S. 169/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

I criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio. Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo

comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto. (*Precedenti: S. 44/2020 - mass. 43051*). [S. 145/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

I criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio. (*Precedente: S. 44/2020 - mass. 43051*). [S. 77/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza. [S. 77/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Mentre per i benefici diretti, graduatorie e criteri preferenziali possono trovare applicazione al fine di distribuire nel tempo i destinatari al beneficio medesimo, incidendo, di regola, unicamente sulla tempistica, senza che ne sia precluso l'accesso, per i benefici indiretti – tra i quali vanno ricompresi gli incentivi occupazionali – gli stessi si traducono, di regola, in un fattore preclusivo dello stesso accesso, sicché va valutata la loro ragionevolezza. [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

È possibile – in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili – introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro. (*Precedenti: S. 7/2021 - mass. 43549; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 141/2014 - mass. 38013; S. 222/2013; S. 133/2013 - mass. 37132*). [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza. Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, la prospettiva di stabilità non può assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, escludendo l'accesso a un servizio sociale, ma può semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali. (*Precedenti: S. 7/2021 - mass. 43549; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 107/2018 - mass. 40774*). [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

L'introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale – basati vuoi sulla residenza, vuoi sul domicilio fiscale – costituisce una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le Regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose. (*Precedenti: S. 281/2020*)

- *mass. 42947; S. 107/2018*). [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

È irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come lo è valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali, in quanto questo non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale. (*Precedente: S. 44/2020 - mass. 43051*). [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Esclusa la necessità di un criterio legato alla residenza a fini particolari – quale l'individuazione dell'ente erogatore del beneficio – deve ritenersi irragionevole utilizzare tale criterio, che limita la mobilità di chi non risiede nella Regione, sfavorendo la mobilità interregionale dei lavoratori. (*Precedente: S. 281/2020 - mass. 43051*). [S. 199/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013 e n. 432 del 2005*). [S. 137/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

I criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio. (*Precedenti citati: sentenze n. 281 del 2020, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018, n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011*). [S. 9/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

La residenza prolungata, quale requisito per l'accesso alle provvidenze connesse a bisogni primari, può rilevare come criterio premiale, da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non può costituire un requisito che preclude di per sé il suddetto accesso. (*Precedenti citati: sentenze n. 281 del 2020, n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018*). [S. 7/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare Regione di residenza. L'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce infatti per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le Regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018*). [S. 281/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Il radicamento territoriale non può assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai

fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali. (*Precedente citato: sentenza n. 44 del 2020*). [S. 281/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2020, n. 275 del 2016 e n. 10 del 2016*). [S. 152/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

Il legislatore, nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali e nel conformare i correlati procedimenti amministrativi, gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. [S. 90/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

Il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo; il principio di ragionevolezza; e purché la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2018, n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 40 del 2013, n. 2 del 2013, n. 187 del 2010, n. 306 del 2008 e n. 432 del 2005*). [S. 166/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Ogni norma che imponga distinzioni di varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e delle residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza, che può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione – quale, in astratto, un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato – che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2018 e n. 133 del 2013*). [S. 166/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione. Mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio, non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un

predeterminato e significativo periodo minimo di tempo. La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale. (*Precedenti citati: sentenze n. 168 del 2014, n. 222 del 2013, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005*). [S. 107/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

*Sulla discrezionalità del legislatore e sul sindacato della Corte in merito alla correlazione tra servizio da erogare e finalità, si veda anche il Volume 1, Capitolo 26, par. 2.*

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 5, comma 4, lett. b), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la concessione del contributo di 700 euro annui finalizzato a sostenere le famiglie con figli disabili minori, per il triennio 2019-2021, quello per cui sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo, anziché al momento della presentazione della domanda. La disposizione censurata dalla Corte d'appello di Firenze, sez. lavoro, introduce – nell'esercizio della competenza legislativa residuale in materia di politiche sociali – un sussidio integrativo alle famiglie in cui sia presente un minore disabile, misura certamente volta al soddisfacimento di bisogni primari dell'individuo. Il requisito della residenza continuativa biennale nel territorio regionale è, pertanto, irragionevole perché, a differenza degli altri requisiti previsti – la gravità della condizione di *handicap*, la convivenza del genitore richiedente e la soglia di reddito ai fini ISEE – non è riconducibile a una condizione particolare di bisogno o di necessità, idonea a operare una selezione tra i nuclei familiari che richiedono la provvidenza. Inoltre, per una famiglia in cui sia presente un minore disabile grave, la scelta di risiedere in un certo territorio assume un valore diverso e peculiare rispetto ad altri nuclei familiari, per cui imporre la maturazione di un certo periodo di residenza protratta si palesa discriminatoria, potendo la selezione così operata portare ad escludere soggetti altrettanto, se non più, esposti alle condizioni di bisogno e di disagio. Infine, l'eliminazione, da parte della medesima Regione Toscana, di tale requisito per i periodi successivi al 2021 ulteriormente avvalorata, anche dal punto di vista delle risorse impiegabili, il difetto di correlazione tra il censurato criterio selettivo e la natura e le finalità del contributo. [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

È disposto di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 TFUE, la questione pregiudiziale se l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva (UE) 2011/98, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, par. 1 e 2, della CDFUE, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma

6, della legge n. 335 del 1995, e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; ed è sospeso il giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale tra le prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento. Tale quesito esige preliminarmente una risposta nella prospettiva del diritto europeo e, poiché non è ancora stato oggetto di specifiche pronunce della Corte di giustizia, si ritiene necessario interpellare mediante il rinvio pregiudiziale, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia, la Corte medesima affinché chiarisca, rispetto all'istituto di diritto interno che viene in rilievo nel caso di specie, la portata e gli effetti delle norme dell'Unione assunte a parametro interposto. Dalla equiparazione operata dal regolamento n. 1231/2010/UE deriva infatti che i cittadini di Paesi terzi che si spostano nel territorio dell'Unione europea, al pari di quelli dei Paesi membri, per poter godere delle prestazioni in denaro di carattere non contributivo devono avere un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato cui richiedono la provvidenza. Ciò considerato, il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE non può attribuire ai cittadini di Paesi terzi muniti dei titoli di legittimazione di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), una tutela più ampia di quella delineata dalla disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, cui la stessa direttiva fa rinvio. Pare, dunque, che i cittadini di Paesi terzi ai quali si applica l'indicato art. 12, par. 1, lett. e), possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano soltanto se lavoratori e con esclusivo riferimento alle prestazioni relative ai settori di sicurezza sociale elencati all'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, mentre, per poter fruire delle speciali prestazioni di cui all'art. 70 del medesimo regolamento – nel cui novero si iscrive l'assegno sociale – non possono che sottostare alle condizioni per esse espressamente previste dalla stessa disciplina di coordinamento nonché dalla legislazione dello Stato ospitante. (*Precedenti*: S. 269/2017 - *mass.* 41945; O. 217/2021 - *mass.* 44272; O. 216/2021 - *mass.* 44360; O. 182/2020 - *mass.* 43382; O. 117/2019 - *mass.* 42634). [S. 29/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di appello di Venezia, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU – dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni previdenziali o assistenziali, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per delitti di particolare allarme sociale (di cui al precedente comma

58). Il censurato comma 61 non si applica alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* – nel quale il condannato, destinatario della revoca dell’assegno di inabilità adottata dall’INPS, stava espiano la pena in regime di detenzione domiciliare – in quanto, per effetto della sentenza costituzionale n. 137 del 2021, la revoca delle dette prestazioni va riferita unicamente al condannato che espia la pena in carcere. Allo stesso tempo non viene in rilievo nel giudizio *a quo* nemmeno il censurato comma 60, che si riferisce alla diversa disciplina “a regime” della revoca delle citate prestazioni, quale sanzione accessoria applicata direttamente dal giudice con la sentenza di condanna. (*Precedente: S. 137/2021 - mass. 43970*). [O. 138/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 9, comma 51, lett. b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all’estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione». La disposizione impugnata dal Governo, nel disporre un criterio di ammissione alle risorse destinate a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, basato sulla residenza protratta in Regione per almeno cinque anni continuativi, nega irragionevolmente l’erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione. Non vi è, infatti, alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell’essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento. Una volta ricondotto il requisito di ammissione dalla residenza protratta alla mera «residenza in regione», infine, anche la deroga connessa al periodo di residenza all’estero risulta priva di significato. (*Precedenti citati: sentenze n. 222 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010*). [S. 7/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 3 Cost. – l’art. 11, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008, conv., con modif., nella legge n. 133 del 2008. La norma censurata dalla Corte d’appello di Milano, richiedendo – per l’erogazione del contributo integrativo per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione – i requisiti ulteriori del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione ai soli immigrati (cioè ai soli cittadini di Stati non appartenenti all’UE e agli apolidi), introduce una irragionevole discriminazione a loro danno, sia perché i termini indicati costituiscono una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, sia per l’irrazionalità intrinseca del termine di dieci anni di residenza sul territorio nazionale, che coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana. Anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risulta palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti anche per favorire la mobilità nel settore della locazione. Infine, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale. Resta ferma la possibilità che il legislatore individui altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l’erogazione in esame, nei limiti imposti dal principio di non

discriminazione e di ragionevolezza, come sopra enunciati. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2018, n. 222 del 2013, n. 329 del 2011, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010*). [S. 166/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., l'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. L'intervento del legislatore crea uno "statuto d'indegnità" per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti di particolare allarme sociale, di cui al precedente comma 58; la possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali, tuttavia, non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, così come anche per le provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza, la cui attribuzione comporta il coinvolgimento di una serie di principi, tutti di rilievo costituzionale (tra cui l'art. 2 Cost.). La revoca dei trattamenti assistenziali di cui alla disposizione censurata dal Tribunale di Roma, – ivi inclusa la specifica provvidenza dell'assegno sociale, in discussione nel giudizio *a quo* – può concretamente comportare il rischio che il condannato ammesso a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponga di sufficienti mezzi per la propria sussistenza. In tal modo è posto in pericolo la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale su cui si fonda il diritto all'assistenza. È pur vero che i condannati per i reati di cui all'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012 hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile; tuttavia, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere. Risulta così violato lo stesso principio di ragionevolezza, perché l'ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali. (*Precedenti citati: sentenze n. 126 del 2021, n. 152 del 2020, n. 122 del 2020, n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 187 del 2010 e n. 50 del 2019*). [S. 137/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, consegue, negli stessi limiti, anche quella del comma 58, ove si prevede, a regime, la revoca delle prestazioni assistenziali con la sentenza di condanna per i reati di particolare allarme sociale previsti dalla stessa disposizione. L'illegittimità della revoca, infatti, deriva dal pregiudizio al diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere, che deve essere

comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati reati. Pregiudizio che resta il medesimo anche quando la revoca venga disposta dalla sentenza di condanna per i reati commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, ossia nella fattispecie di cui al comma 58. [S. 137/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 42, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che esclude da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona, tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. La disposizione impugnata dal Governo – la quale è stata *medio tempore* modificata dalla legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020, senza però che tale *ius superveniens* abbia avuto carattere satisfattivo, per cui non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere – accomuna irragionevolmente sotto un'unica disciplina situazioni del tutto differenti, come quelle disciplinate dalle norme che prevedono i reati contro la persona. Tale indifferenziata esclusione non appare ragionevolmente correlabile alla *ratio* che sorregge le misure in questione, finalizzate a rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, e al tempo stesso a consentire al genitore non assegnatario dell'abitazione in precedenza condivisa di continuare ad accudire i figli, assicurandogli una collocazione abitativa nelle vicinanze. Irragionevole appare, altresì, la natura assoluta della preclusione, a prescindere dal tempo della commissione del reato per il quale sia intervenuta condanna definitiva. Né, ancora, l'esclusione dal beneficio potrebbe trovare spiegazione in una finalità in senso lato sanzionatoria nei confronti di chi abbia commesso uno dei reati indicati dalla disposizione impugnata, dal momento che una simile finalità esulerebbe, all'evidenza, dalle competenze regionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020*). [S. 118/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

### **3. Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili, per l'eccessiva manipolatività della pronuncia richiesta, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Salerno, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 – dell'art. 6, comma 2, lett. b), della legge n. 493 del 1999, nella parte in cui non comprende nell'ambito domestico, all'interno del quale opera l'assicurazione di chi svolge attività di *caregivers*, gli immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi, per quanto bisognosi di assistenza domestica. Quanto al riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il riferimento al parametro europeo risulta non idoneo. In relazione agli altri parametri evocati, la legge n. 493 del 1999 – espressione dell'esigenza di far fronte al fenomeno degli infortuni domestici con la finalità di arginarne i costi per la collettività e di superare la contrapposizione tra lavoro domestico ed extradomestico, attribuendo al primo pari dignità rispetto alle altre forme di lavoro svolte fuori casa – ripartisce il rischio indennizzabile all'interno di una “solidarietà di categoria”, cosicché gli eventi coperti da garanzia assicurativa non ricomprendono tutti gli incidenti che si verificano negli ordinari luoghi di vita

del soggetto assicurato, ma solo quelli che derivano dal lavoro svolto in ambito domestico. In particolare, la nozione di famiglia di cui si avvale il legislatore nel disciplinare il rischio assicurato in materia di infortuni domestici è quella già utilizzata da una risalente sentenza della Corte di cassazione: non qualsiasi condivisione di spazi rileva, pertanto, al fine di riconoscere il diritto all'indennizzo assicurativo per infortunio domestico, ma solo quella che chiama in gioco convivenze familiari integrate, quanto meno, da comuni regole di vita e condivisioni di mezzi. Ciò posto, il carattere autonomo delle due prospettive di tutela sollecitate dal rimettente – l'una, segnata dal riconoscimento di uno strumento assicurativo a tutela di posizioni previdenziali insorte in ambito domestico-familiare, e l'altra contraddistinta dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei *caregivers* – non consente, come eccepito, la individuazione di una soluzione diretta ad alterare l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge n. 493 del 1999, che si presenta compiuto. Della disciplina dell'indennizzo assicurativo si chiederebbe, infatti, una riforma di sistema, che amplirebbe le categorie dei destinatari implicando scelte discrezionali. La molteplicità delle soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, non può essere assunta come grandezza o misura di riferimento, con la conseguenza che il sollecitato intervento si denuncia, come tale, inammissibile, dovendo invece ricadere sul legislatore la scelta dei mezzi più idonei a realizzare la tutela del fine costituzionalmente necessario. Nel senso di una conclusione di inammissibilità della sollevata questione converge tuttavia la necessità di operare una revisione organica della materia in esame nella composizione della pluralità degli interessi in gioco, altrimenti affidata a scelte "eccessivamente manipolative" della Corte costituzionale, destinate ad incidere sulla stessa funzionalità dell'assetto previsto dalla norma, con conseguenti disarmonie di sistema. (*Precedenti: S. 143/2022 - mass. 44998; S. 101/2022 - mass. 44890; S. 100/2022 - mass. 44720; S. 151/2021 - mass. 44081; S. 33/2021 - mass. 43636; S. 32/2021 - mass. 43583; S. 80/2020 - mass. 42556; S. 47/2020 - mass. 42301; S. 23/2013 - mass. 36919*). [S. 202/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 38 Cost., l'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, nella parte in cui non prevede che, per le patologie aggravate da menomazioni preesistenti concorrenti, trovi applicazione, in aggiunta alla persistente erogazione della rendita di cui al terzo periodo del comma 6, la disciplina contemplata dal primo periodo del medesimo comma. Quest'ultima norma, tramite la c.d. "formula Gabrielli", consente di tenere conto dell'eventuale "maggior peso" che abbiano gli effetti dannosi di una menomazione a cagione delle preesistenze concorrenti e, pertanto, garantisce una piena tutela al danno biologico, senza dar luogo – nel passaggio da un sistema normativo all'altro – a commistioni fra diversi paradigmi valutativi né ad applicazioni retroattive della disciplina del danno biologico. Determina, pertanto, una violazione dei parametri evocati – come ritenuto dalla Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro – la mancata applicazione della richiamata norma alle ipotesi di cui al secondo periodo, nelle quali per la menomazione preesistente concorrente, verificatasi sotto la vigenza del d.P.R. n. 1124 del 1965, era stato liquidato un indennizzo stimato sulla base della diversa categoria della capacità lavorativa generica. La irragionevole disparità di trattamento delle fattispecie regolate dal

secondo periodo, concernenti preesistenze aventi una eziologia lavorativa, è tanto più evidente in quanto la disciplina del primo periodo viene adottata dal legislatore anche per valorizzare l'eventuale maggior peso della patologia concorrente, quando la preesistenza neppure aveva una eziologia lavorativa. (*Precedente citato: sentenza n. 426 del 2006*). [S. 63/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

#### **4. La tutela della maternità e dell'infanzia (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui prevede che il trasferimento temporaneo del dipendente pubblico, con figli minori fino a tre anni di età, possa essere disposto «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa», anziché «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa». La norma censurata dal Consiglio di Stato, terza sezione, restringe irragionevolmente l'ambito di applicazione dell'istituto, minando la finalità di rilievo costituzionale di sostegno e promozione della famiglia, dell'infanzia e della parità dei genitori nell'accudire i figli nei loro primissimi anni di vita. A fronte di una simile *ratio*, la limitazione imposta non tiene nella dovuta considerazione la maggiore complessità ed eterogeneità che caratterizza l'odierna organizzazione della vita familiare, alla luce delle trasformazioni che hanno investito sia le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, grazie anche alle nuove tecnologie, sia i sistemi di trasporto; di conseguenza, compromette l'adeguata tutela e la ricomposizione di quei nuclei familiari in cui entrambi i genitori – situazione, nella realtà, sempre meno rara – si trovino a vivere separati per esigenze lavorative, prestando le proprie rispettive attività in regioni diverse da quelle in cui è stata fissata la residenza familiare. (*Precedente: S. 209/22*). [S. 99/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non esclude dal computo di sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro il periodo di congedo straordinario previsto dall'art. 42, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 151, di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 104 del 1992. La disposizione censurata dai Tribunali di Torino e di Trento, entrambi in funzione di giudice del lavoro, elencando in modo tassativo, senza che possano essere integrati da un'interpretazione adeguatrice, i casi di deroga al computo suddetto – che consentono, ove si verificano, di usufruire ugualmente dell'indennità giornaliera di maternità – esclude due ipotesi che fanno emergere esigenze di tutela egualmente rilevanti. L'assetto così prefigurato dal legislatore, invece di garantire la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, pregiudica la madre che si faccia carico anche dell'assistenza al coniuge o al figlio disabili, attuando un bilanciamento irragionevole tra due principi di primario rilievo costituzionale, la tutela della maternità e la tutela del disabile. La scelta imposta tra l'assistenza al disabile e la ripresa dell'attività lavorativa per godere delle provvidenze legate

alla maternità determina l'indebito sacrificio dell'una o dell'altra tutela, contrastando con il disegno costituzionale che tende a ravvicinarle e a farle convergere, nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali, perseguendo l'obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. (*Precedenti citati: sentenze n. 205 del 2015, n. 203 del 2013, n. 158 del 2007, n. 19 del 2009, n. 233 del 2005, n. 423 del 1995, n. 132 del 1991, n. 61 del 1991, n. 332 del 1988, n. 106 del 1980 e n. 1 del 1987*). [S. 158/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo in ordine all'efficacia della norma censurata, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Trieste in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 29, primo comma, 31, primo e secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 12 e 14 della CEDU, e agli artt. 21 e 23 della CDFUE – degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal d.lgs. n. 80 del 2015. Contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente le norme censurate non vietano l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo libero professionista anche nel caso in cui la madre abbia rinunciato a detta prestazione. In difetto di un intervento del legislatore, e in conseguenza del principio enunciato dalla sentenza n. 385 del 2005 – che, con riferimento ai liberi professionisti, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati «nella parte in cui non prevedono il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima» – la regola che preclude al padre adottivo il godimento dell'indennità di maternità, in posizione di parità con la madre, ha infatti cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Pertanto, nelle more dell'intervento legislativo – al quale la citata sentenza ha assegnato il compito di approntare un meccanismo attuativo che consenta anche al lavoratore padre un'adeguata tutela – al principio della perfetta parità tra i genitori adottivi il giudice dovrà fare riferimento per individuare un criterio di giudizio della controversia che è chiamato a decidere. (*Precedenti citati: sentenze n. 285 del 2010, n. 385 del 2005, n. 74 del 1996, n. 179 del 1993 e n. 295 del 1991*). [S. 105/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

*Sull'indennità di maternità quale “crocevia di molteplici valori costituzionalmente rilevanti”, si veda il Volume 2, Capitolo 9, par. 1.2.*

### **5. L'assegno di natalità, di maternità e l'assegno sociale**

L'assegno sociale, prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore, ha natura meramente assistenziale mirando esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza. Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali che – come l'indennità di accompagnamento – sono preordinate a soccorrere il bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto, sia dalle misure di sostegno che – come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione – sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale.

(*Precedenti*: S. 34/2022 - mass. 44683; S. 19/2022 - mass. 44526; S. 137/2021 - mass. 43970; S. 126/2021 - mass. 44004; S. 12/2019 - mass. 41724; S. 400/1999 - mass. 25023). [S. 29/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

L'assegno di natalità e l'assegno di maternità – i quali sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva – assicurano un nucleo di garanzie e non possono essere equiparati alle provvidenze aggiuntive che occasionalmente, e con diversi presupposti, sono state attribuite dalla legislazione regionale. Entrambe le misure assolvono una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino. (*Precedenti*: S. 205/2015 e S. 141/2014). [S. 54/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

L'assegno sociale, di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, costituisce una prestazione assistenziale – sostitutiva della pensione sociale, erogata a soggetti con età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019 superiore a 67 anni), in possesso di un reddito al di sotto delle soglie stabilite annualmente dalla legge – volta a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando invece altre prestazioni sociali – quali, ad esempio, l'assistenza sanitaria o l'indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza. Proprio l'erogazione al solo scopo di far fronte allo stato di bisogno evidenzia la natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni. (*Precedenti citati*: sentenze n. 126 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999). [S. 137/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

L'assegno sociale (che ha sostituito la pregressa pensione sociale) costituisce una prestazione assistenziale istituita, in attuazione dell'art. 38 Cost., per soccorrere i cittadini anziani sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Le altre prestazioni – assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento – sono invece preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasesantasettenni. (*Precedenti citati*: sentenze n. 12 del 2019, n. 400 del 1999 e n. 31 del 1986). [S. 152/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

## **6. L'assicurazione sociale per l'impiego a requisiti ridotti, o Mini-Aspi (casistica)**

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. – dell'art. 2, commi 3, 24 e 69, lett. b), della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui non prevede che ai lavoratori agricoli che, in ragione dei periodi lavorativi effettuati nell'anno 2012, abbiano già maturato il titolo all'indennità

di disoccupazione a requisiti ridotti possa applicarsi la prestazione della mini-Aspi (assicurazione sociale per l'impiego a requisiti ridotti), come stabilito per tutti gli altri lavoratori. In base a un'interpretazione rispettosa dei parametri costituzionali invocati, il censurato art. 2, comma 69, lett. b) – che abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le disposizioni riguardanti l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti – non comporta l'eliminazione radicale e retroattiva di una prestazione previdenziale già acquisita, in contrasto con i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, bensì va inteso nel senso che la disciplina previgente cessa di operare per la disoccupazione riferita al 2013 e si applica, per contro, alla disoccupazione relativa al 2012. La disciplina applicabile *ratione temporis* deve infatti essere individuata alla stregua della normativa vigente quando si perfezionano gli elementi costitutivi del diritto; nel caso del lavoratore agricolo che abbia maturato il requisito contributivo delle settantotto giornate lavorate nell'anno 2012, la fattispecie costitutiva del diritto all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti si è completata nel vigore della legge antecedente e non può essere assoggettata alla disciplina sopravvenuta al tempo della liquidazione, essendo ininfluenza, ai fini del sorgere del diritto, che la corresponsione dell'indennità avvenga nell'anno successivo. A tale interpretazione - consonante non solo con la *ratio* e con gli obiettivi di equità e di gradualità dell'intervento riformatore, ma anche con la preservata specialità della tutela contro la disoccupazione agricola - non ostano elementi testuali incontrovertibili né i lavori preparatori della legge n. 92 del 2012, e neppure l'omessa estensione ai lavoratori agricoli, con riferimento ai periodi lavorati nel 2012, della regola dell'assorbimento delle indennità di disoccupazione nelle prestazioni della mini-Aspi (art. 2, comma 24, della legge n. 92 del 2012), la quale non poteva essere estesa dal legislatore in via transitoria alla previdenza agricola, poiché ad essa non si applica a regime. (*Precedenti citati: sentenze n. 45 del 2016, n. 446 del 2002, n. 211 del 1997, n. 288 del 1994 e n. 497 del 1988*). [S. 53/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

## 7. Il reddito di cittadinanza

Il reddito di cittadinanza (Rdc), pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale; a tale prevalente connotazione si collegano, coerentemente, la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio. (*Precedenti: S. 34/2022 - mass. 44682 - 44683; S. 19/2022 - mass. 44526; S. 137/2021 - mass. 43970; S. 126/2021 - mass. 44004; S. 7/2021*). [S. 54/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

### 7.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal GUP del Tribunale di Foggia in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come conv., nella parte in cui sanzionano le omesse dichiarazioni, relative al reddito di cittadinanza (Rdc), di vincite lorde al gioco d'azzardo, senza consentirne nemmeno la deduzione, ove le stesse siano state a loro volta giocate senza ottenere alcuna vincita netta, ma, anzi, una perdita. Per chi è già titolare della

misura, l'ordinamento prescrive il divieto di utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità: pertanto, il principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è riconducibile, non può essere invocato nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura. Per i richiedenti, il Rdc risulta strutturato in modo da non poter venire in aiuto alle persone che, in forza delle vincite lorde da gioco conseguite nel periodo precedente alla richiesta, superino le soglie reddituali di accesso, anche se, a causa delle perdite subite, sono rimaste comunque povere. Non si può pretendere, infatti, che la solidarietà pubblica si faccia carico di una spesa voluttuaria, quale quella della giocata conseguente alla vincita derivante da giochi *on line*, e il legislatore non irragionevolmente ha escluso che sia compito della Repubblica quello di assegnare tale misura a chi, poco prima, si è rovinato con il gioco. A ragionare altrimenti, non solo si rischierebbe di alimentare la ludopatia in chi ancora ne soffre, ma anche di creare, in ogni caso, una rete di salvataggio che si risolverebbe in un deresponsabilizzante incentivo al gioco d'azzardo, i cui rischi risulterebbero comunque coperti dal beneficio statale del Rdc. [S. 54/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal GIP del Tribunale di Palermo in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 Cost. e al principio di ragionevolezza, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 2, CEDU, e all'art. 48 CDFUE – dell'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, conv. con modif. in legge n. 26 del 2019, che impone di sospendere l'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente a cui è applicata una misura cautelare personale. La norma è espressione della discrezionalità attribuita al legislatore, che non si presenta affetta da irrazionalità manifesta e irrefutabile, in quanto il provvedimento di sospensione, in caso di misure cautelari sopravvenute, è la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione di un beneficio che non ha natura meramente assistenziale, bensì è finalizzato al reinserimento nel mondo lavorativo, attraverso un percorso che il soggetto percettore deve essere in grado di seguire, non essendo destinatario di misure le quali possano risultare a tal fine impeditive. Né vengono in gioco profili attinenti alla responsabilità penale, poiché la *ratio* della sospensione in esame è conseguenza del venir meno di un peculiare requisito morale, che trova la sua giustificazione non nella presunzione di colpevolezza, bensì nella valutazione d'incompatibilità tra la richiesta del beneficio economico e la soggezione a detta misura cautelare. Non è, infine, irragionevole che il reddito di cittadinanza, sospeso in caso di misura cautelare personale, possa tornare a essere erogato in seguito alla condanna definitiva, salvo che per determinati reati. Tale conseguenza, sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione. (*Precedenti citati: sentenze n. 152 del 2020, n. 122 del 2020, n. 248 del 2019, n. 113 del 2019, n. 222 del 2018, n. 161 del 2018, n. 194 del 2017, n. 86 del 2017, n. 276 del 2016, n. 223 del 2015, n. 214 del 2014, n. 81 del 2014, n. 134 del 2012, n. 120 del 2012, n. 36 del 2012, n. 2 del 1999, n. 226 del 1997, n. 297 del 1993 e n. 46 del 1993*). [S. 126/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal GIP del Tribunale di Palermo in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, conv. con modif. in legge n. 26 del 2019, censurato nella parte in cui prevede che la sospensione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente venga disposta, in caso di applicazione di una misura cautelare personale, per ogni reato, e non solo per quelli indicati al precedente art. 7, comma 3, concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche o qualificati di particolare allarme sociale. Alla base della scelta legislativa – per cui la sospensione del reddito di cittadinanza consegue all'applicazione di una misura cautelare personale per qualsiasi tipologia di reato (o a una condanna non definitiva per i reati indicati) – vi è un giudizio sulla pericolosità del soggetto insita nell'applicazione della misura stessa, la quale, d'altronde, costituisce causa ostativa alla concessione del beneficio ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. c-bis, del d.l. n. 4 del 2019, come conv.; le condanne definitive infra-decennali, invece, sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato. E se certo è vero che il soggetto a cui sia stato sospeso il reddito di cittadinanza in virtù dell'applicazione di una misura cautelare personale – per un reato diverso da quelli di cui all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito – potrà tornare, invariate le altre condizioni, a beneficiare dello stesso reddito in caso di condanna per il medesimo reato, tale conseguenza, tuttavia, sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione. Il provvedimento di sospensione, pertanto, altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e risulta espressione di una scelta discrezionale del legislatore, che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da irrazionalità manifesta e irrefutabile. (*Precedenti citati: sentenze n. 24 del 2020, n. 248 del 2019, n. 222 del 2018, n. 161 del 2018, n. 22 del 2018, n. 194 del 2017, n. 86 del 2017, n. 276 del 2016, n. 223 del 2015, n. 214 del 2014, n. 134 del 2012, n. 120 del 2012, n. 36 del 2012, n. 2 del 1999, n. 226 del 1997, n. 297 del 1993 e n. 46 del 1993*). [S. 122/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

#### **8. Diritto all'abitazione ed edilizia residenziale pubblica**

Il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a 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. L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere, in quanto è diretta 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, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti. (*Precedenti: S. 28/2024 - mass. 46017; S. 43/2022 - mass. 44529; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 217/1988 - mass. 10462*). [S. 147/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Non è giustificato, al fine di beneficiare dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito della previa occupazione protratta sul territorio regionale, talora previsto in alternativa a quello della residenza prolungata. Esso non ha alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP, in quanto allo stesso modo configura una soglia rigida di accesso e, pertanto, nega qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, comportandone anzi la negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio. D'altro canto, non si può non riconoscere che è proprio chi versa in stato in bisogno che è portato a trasferirsi da un luogo a un altro, in cerca di un'occupazione che possa garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La prognosi di stanzialità, semmai, può essere compiuta in sede di formazione delle graduatorie facendo leva su indici idonei a fondarla, quale potrebbe essere l'anzianità di presenza del richiedente nelle graduatorie stesse, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa. Ciò, peraltro, sempre che le prospettive di stabilità conservino un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. (*Precedenti*: S. 67/2024 - mass. 46062; S. 53/2024 - mass. 46082; S. 9/2021 - mass. 43556; S. 44/2020 - mass. 43051). [S. 147/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Gli alloggi ERP assicurano a persone che non hanno la capacità economica di accedere al mercato, di soddisfare in concreto il loro fondamentale bisogno, conseguendo quel bene di primaria importanza che è l'abitazione. Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell'ERP e la ratio dell'istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo. (*Precedenti*: S. 166/2018 - mass. 40102; S. 38/2016 - mass. 38744; S. 168/2014 - mass. 38013). [S. 67/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Il criterio della residenza protratta per accedere ai servizi sociali dell'ERP tradisce il principio di eguaglianza non solo rispetto al primo comma dell'art. 3 Cost., ma anche con riguardo al suo secondo comma. (*Precedenti*: S. 77/2023 - mass. 45454; S. 106/2018 - mass. 40745; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 161/2013 - mass. 37177; S. 209/2009 - mass. 33561). [S. 67/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

La disciplina delle locazioni di edilizia residenziale pubblica è parte di una disciplina di settore con peculiari riflessi pubblicistici. (*Precedenti*: S. 203/2003 - mass. 27765; S. 594/1990 - mass. 16772). [S. 196/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Poiché la *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione, risolvendosi semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli), ciò che è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale. Né lo stesso

“radicamento” territoriale, quand’anche fosse adeguatamente valutato, potrebbe assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno, perché sarebbe irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. (*Precedenti: S. 199/2022 - mass. 45087; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 9/2021 - mass. 43556; S. 7/2021 - mass. 43549*). [S. 77/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Il diritto inviolabile all’abitazione è dalla giurisprudenza costituzionale più recente ascritto ai requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010*). [S. 43/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L’edilizia residenziale pubblica è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 CDFUE), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014 e n. 176 del 2000*). [S. 43/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Il diritto all’abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità, cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ed è compito dello Stato garantirlo, e, benché non espressamente previsto dalla Costituzione, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 166 del 2018, n. 106 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 209 del 2009, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010*). [S. 44/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

L’edilizia residenziale pubblica, che rientra nell’ambito dei «servizi sociali», è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario, perché serve a garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. (*Precedenti citati: sentenze n. 168 del 2014 e n. 176 del 2000*). [S. 44/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

#### 8.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 3, comma 1, lett. b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 – come sostituito dall’art. 106, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018 – limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» e «con almeno tre anni, anche non continuativi all’interno dell’ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali». La disposizione censurata dal Tribunale di Torino, prima sez. civile, prevedendo, come requisito per conseguire l’assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, l’avere, tra l’altro, la residenza anagrafica o l’attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi, all’interno dell’ambito

di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali, determina una rigidità nell'accesso all'ERP ancora più severa, in quanto restringe ulteriormente la platea delle persone che possono ottenere il soddisfacimento del proprio diritto all'abitazione. A venire trattati in maniera ingiustificatamente indifferenziata, infatti, finiscono per essere anche soggetti già radicati sul territorio regionale, ma che tuttavia siano residenti o svolgano attività lavorativa in un ambito territoriale diverso da quello in cui sono avviate le procedure per l'assegnazione dell'alloggio sociale, così comprimendosi addirittura all'interno della stessa Regione, e in maniera del tutto casuale, la libertà di circolazione di persone in stato di bisogno). (*Precedente: S. 77/2023 - mass. 45454*). [S. 147/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 25, comma 2, lett. a), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017, limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente». 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 nel territorio regionale, come invece richiesto dalla disposizione censurata dal Tribunale di Padova, sez. seconda civile, nella parte indicata, circa i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Al contrario, il criterio della prolungata residenza si risolve nella previsione di una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente – quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli –, e che non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro. Né il costante movimento di persone prodotto dai flussi migratori, talora solo in transito talora con una qualche prospettiva di stabilità nel territorio nazionale, giustifica la previsione del requisito della residenza prolungata per accedere agli alloggi ERP. Anzitutto, è evidente che gli strumenti di tutela dell'istanza abitativa ben possono modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio, procedendo dalla previsione di centri di accoglienza, adeguati al rispetto della dignità umana, all'accesso all'ERP o ad altri servizi sociali, diretti alla stipula di contratti di locazione o di compravendita e, dunque, rivolti a chi è orientato a una qualche prospettiva di stabilità nel territorio. Nondimeno, non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva di radicamento, poiché, viceversa, conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale. Inoltre, non è escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei a fondare una prognosi di stanzialità, purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo. Infine, la durata della residenza nel territorio regionale non ha rilievo neppure al fine di valorizzare il tempo dell'attesa per poter accedere al beneficio che realizza il bisogno abitativo. Né l'esito è destinato a mutare sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni. Al contrario, la soluzione adottata dal legislatore veneto continua a rifarsi a un criterio di pregressa residenza prolungata nel territorio

regionale e non ne fa venire meno l'irragionevolezza. Resta fermo il requisito della residenza anagrafica nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso). (*Precedenti*: S. 53/2024 - 46083; S. 145/2023 - mass. 45684; S. 199/2022 - mass. 45087; S. 9/2021 - mass. 43556; S. 7/2021 - mass. 43549; S. 166/2018). [S. 67/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante l'impossidenza di altri alloggi da parte di tutti i componenti del nucleo familiare debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea. La disposizione censurata dal tribunale di Udine è discriminatoria perché pone in essere un aggravio procedimentale che si risolve in un ostacolo di ordine pratico e burocratico. Il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza, infatti, non appare rilevante né sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, né quale indicatore della situazione patrimoniale del richiedente. Tale onere documentale è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, cui l'Italia ha dato attuazione con il d.lgs. n. 3 del 2007, senza avvalersi della prevista possibilità di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali. (*Precedenti*: S. 157/2021 - mass. 44113; S. 9/2021 - mass. 43556). [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato che non spettava al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza); ed è annullata, per l'effetto, l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo. L'ordinanza impugnata dalla regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottata nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità, ordinandole di modificare il regolamento regionale n. 144 del 2016 nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero, così da garantire per gli uni e per gli altri la stessa attestazione, viola gli artt. 97 e 117, sesto comma, Cost. Le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE. Se, tuttavia, il giudice *a quo*, ordinando di valutare la domanda dei ricorrenti come se prodotta sulla base dei criteri valevoli per i cittadini

comunitari, ha applicato l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE e ha esercitato poteri concessi nell'ambito del giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, nell'ordinare la modifica della norma regolamentare, sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa, ha esorbitato dalla funzione giurisdizionale, con quanto previsto dal principio di legalità e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale. Infatti, nel caso in cui la discriminazione compiuta dalla PA ha origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile a essa soltanto in via mediata. In evenienze del genere, il giudice ordinario non può ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla PA di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 5, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni». La disposizione censurata dal Tribunale di Genova stabilisce che tra i requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di edilizia economica popolare ci sia quello di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi ERP, determinando così una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata. [S. 77/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lett. *a*), della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area. La disposizione censurata dal TAR Lombardia viola il parametro costituzionale evocato, in quanto, a parità di reddito, comporta un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, relativi ad immobili afferenti all'edilizia residenziale pubblica, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo. La finalità della disciplina, volta a consentire il godimento effettivo del diritto inviolabile all'abitazione a nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, non consente infatti di ravvisare alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone a seconda della fonte di reddito e della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che le caratterizza, né avendo riguardo al contributo finanziario, risalente e non esclusivo, offerto dai soli lavoratori dipendenti alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica. [S. 112/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 18 TFUE, come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona, e all’art. 14 CEDU – l’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 che, ai fini della verifica dei requisiti per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, obbliga i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea a presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza. L’onere procedimentale prescritto dalla disposizione impugnata dal Governo risulta in radice irragionevole, non apparendo il requisito indicato rilevante né sotto il profilo dell’indicazione dell’effettivo bisogno di un alloggio in Italia, né come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente. La previsione risulta altresì discriminatoria, poiché le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell’Unione europea, i quali invece sono esclusi dall’ambito di applicazione della normativa impugnata. (*Precedenti citati: sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019*). [S. 9/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 18 TFUE, come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona, e all’art. 14 CEDU – dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, secondo cui, ai fini della verifica della condizione economica del nucleo familiare richiedente l’assegnazione dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea – con esclusione di coloro in possesso dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria – devono, altresì, presentare la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale, salvo che convenzioni internazionali dispongano diversamente o le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l’impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza. La disposizione impugnata dal Governo deve essere interpretata in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili. Innanzitutto, deve essere intesa nel senso che l’onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall’Italia, poiché solo in questo caso può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane. Inoltre, per il secondo profilo la prevista impossibilità, per le rappresentanze diplomatiche o consolari, di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza, deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell’acquisire la documentazione in parola. Solo assimilando all’«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l’estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario – al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l’amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini – non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. [S. 9/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 24 della direttiva 2004/38/CE – l’art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che ha inserito, dopo la lett. c) del secondo comma dell’art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lett. *c-bis*), che, per l’attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, dà rilievo all’«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l’attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti». Il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, sono fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018*). [S. 9/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Cagliari, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. *d*), *g*) e *h*), Cost. – dell’art. 4 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2003, secondo cui – con riguardo ai canoni di locazione degli alloggi di servizio destinati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell’Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato, costruiti e gestiti ai sensi della legge n. 52 del 1976, e in attesa del d.m. di cui all’art. 1, comma 3, della citata legge – i canoni sono determinati secondo le disposizioni della legge reg. autonoma Sardegna n. 13 del 1989, che all’art. 36 dispone l’aggiornamento annuale del canone al costo della vita sulla base delle variazioni dell’indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. La ricostruzione del quadro normativo applicabile è carente, in quanto il rimettente non ha preso in considerazione la normativa di cui all’art. 14 dello statuto speciale per la Sardegna e all’art. 39 delle relative Norme di attuazione, in base alla quale, a seguito di un protocollo di intesa tra Agenzia del demanio e Regione del 23 maggio 2013, l’immobile per il quale pende il giudizio principale è transitato nel patrimonio regionale, mentre, ai sensi dell’art. 1, comma 1, della legge n. 52 del 1976, la normativa in parola regola i canoni degli alloggi che, quand’anche ne sia affidata la gestione alle Regioni, rimangono di proprietà dello Stato. Anche ammesso che tale presupposto, sia pure a partire dal 2013, sia venuto meno, quanto all’alloggio per cui pende il giudizio principale, e che la pretesa creditoria azionata avanti al rimettente concerna anche tale arco di tempo, non è stata offerta una adeguata motivazione sulla perdurante applicabilità della norma impugnata al caso di specie. (*Precedenti citati: sentenze n. 146 del 2020, n. 30 del 2020 e n. 13 del 2020*). [S. 228/20. Pres. MORELLI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3, primo e secondo comma, Cost., limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda»,

l'art. 22, comma 1, lett. b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, che stabilisce che i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica devono soddisfare il requisito della residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per il predetto periodo. La disposizione censurata non supera la verifica sulla sussistenza e sull'adeguatezza del collegamento tra finalità del servizio sociale da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, violando i principi di eguaglianza e ragionevolezza e producendo una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ultraquinquennale previsto; essa contrasta, inoltre, con il principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che il previsto requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica, risolvendosi in una soglia rigida che porta a negare l'accesso a quest'ultima a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente. Né, infine, il requisito censurato dal Tribunale di Milano è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale e, in ogni caso, quand'anche il "radicamento" territoriale fosse adeguatamente valutato non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. La prospettiva della stabilità può, pertanto, rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio. Né il requisito alternativo di previa occupazione protratta presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'edilizia residenziale pubblica. (Precedenti citati: sentenze n. 166 del 2018, n. 107 del 2018 e n. 168 del 2014). [S. 44/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 – l'art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, che, nel modificare l'art. 5, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 10 del 2014, introduce il requisito della regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a cittadini di paesi extracomunitari. La norma impugnata dal Governo si pone in palese contrasto con le disposizioni della direttiva 2003/109/CE – recepita con il d.lgs. n. 3 del 2007, il cui art. 1 ha modificato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 – che richiede un periodo di residenza nello Stato di soli cinque anni per il riconoscimento al cittadino di paese terzo dello *status* di soggiornante di lungo periodo e, con esso, del diritto all'assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini italiani. La prescrizione per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria di un ben più esteso requisito temporale – lungi dal rientrare nei limiti entro cui le Regioni possono richiedere ai cittadini di paesi terzi un più incisivo radicamento territoriale ai fini dell'accesso al diritto sociale di abitazione – è viziata altresì da irragionevolezza e mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari), atteso che la residenza decennale è incoerentemente riferita all'intero territorio nazionale e che – a differenza di quanto previsto dal c.d. Piano casa (di cui all'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito) – è richiesta non già in alternativa, ma in aggiunta al requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune (art. 5, comma 1, lett. b), della legge reg. Liguria n. 10 del

2004, come modificato dalla legge reg. Liguria n. 13 del 2017). (*Precedenti citati: sentenze n. 168 del 2014, n. 222 del 2013 e n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008*). [S. 106/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]



## SEZIONE SECONDA. LA PREVIDENZA SOCIALE

### Capitolo 10. La contribuzione

#### 1. Proporzionalità e adeguatezza del trattamento

La garanzia del trattamento pensionistico di cui all'art. 38 Cost. è connessa all'art. 36 Cost., e dunque alla proporzionalità, alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale. Spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore apportare correttivi giustificati, che non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza con riferimento alla disciplina complessiva. Quanto al sindacato di legittimità costituzionale, oltre alla carenza di giustificazione delle misure adottate, rivestono rilievo l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi. (*Precedenti citati: sentenze n. 235 del 2020, n. 234 del 2020, n. 20 del 2018, n. 259 del 2017, n. 173 del 2016 e n. 208 del 2014*). [S. 263/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

Con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, la molteplicità delle variabili sottese al bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti impone una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti della base retributiva utile. Ben può infatti il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, apportare correttivi di dettaglio, giustificati da esigenze meritevoli di considerazione, che non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico. (*Precedente citato: sentenza n. 208 del 2014*). [S. 259/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

L'applicazione del principio di proporzionalità ai trattamenti di quiescenza – nella loro funzione sostitutiva del cessato reddito di lavoro – non comporta un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione anche di tale principio, essendo la garanzia dell'art. 38 Cost. agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### 2. La certezza del diritto in ambito previdenziale e la discrezionalità del legislatore

Il principio di certezza del diritto deve sempre presidiare il sistema previdenziale. (*Precedente: S. 82/2017 - mass. 40006*). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest'ultima che postula

valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti. (*Precedente: S. 202/2008 - mass. 32552*). [S. 214/22. Pres. SCIARRA; Red. SCIARRA]

L'adeguatezza e la proporzionalità della tutela previdenziale va vagliata secondo un'ottica globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti, in ragione della molteplicità di variabili sottese al bilanciamento attuato di volta in volta dal legislatore. (*Precedente citato: sentenza n. 259 del 2017*). [S. 240/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Le norme di sanatoria, in materia previdenziale o fiscale, a differenza della diversa fattispecie del condono, lungi dal rendere non dovuti (o dovuti in misura inferiore) i pagamenti effettuati, si limitano a incentivare i pagamenti non ancora effettuati, per ragioni connesse ad esigenze della finanza pubblica, e, pertanto, non possono che applicarsi a coloro che ancora debbono regolarizzare la propria posizione. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2009, n. 330 del 2007, n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000; ordinanza n. 303 del 1997*). [S. 49/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Le differenze che intercorrono tra i diversi regimi previdenziali, nell'ambito di interventi di riforma generale che richiedono continui adattamenti, riflettono la mutevole incidenza delle contingenti "emergenze finanziarie". (*Precedente citato: sentenza n. 416 del 1999*). [S. 104/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

La discrezionalità del legislatore, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, nel dettare discipline diverse in materia di riscatto in ordinamenti previdenziali diversi, che prevedono regolazioni peculiari per aspetti specifici, incontra il limite della ragionevolezza, a fronte del quale discipline diverse che regolano situazioni che presentano espliciti caratteri di omogeneità non sono compatibili con il principio dettato dall'art. 3 Cost. [S. 11/18. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori di rango costituzionale – come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.) – coinvolti nella regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, e modulare la concreta disciplina del cumulo in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza. [S. 241/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### **3. I possibili prelievi**

Il prelievo sulle pensioni, se destinato a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, si colloca fra le prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.). In tal caso, esso si sottrae al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 234 del 2020 e n. 173 del 2016*). [S. 263/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

Per i rapporti previdenziali riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità. (*Precedente citato: sentenza n. 127 del 2015*). [S. 240/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 – che introduce, per il triennio 2014-2017, un “contributo di solidarietà” a carico delle pensioni di importo più elevato erogate dagli enti gestori delle forme di previdenza obbligatorie – non viola il giudicato costituzionale della sentenza n. 116 del 2013, dichiarativa dell'incostituzionalità del “contributo di perequazione” previsto dal caducato art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 (come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011), poiché non disciplina le stesse fattispecie già regolate dalla norma dichiarata incostituzionale né surrettiziamente proroga gli effetti di detta norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico. (*Precedente citato: sentenza n. 173 del 2016*). [S. 213/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

#### **4. Le gestioni separate e le ricongiunzioni (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come conv., nella parte in cui non prevede che gli ingegneri ed architetti non iscritti alla c.d. Inarcassa, per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 6 del 1981, e tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, sono esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore. La disposizione censurata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro – nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assurta a regola di diritto vivente –, pur genuinamente di interpretazione autentica, ribalta la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche. In sintesi, l'affidamento dell'ingegnere o architetto iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria riposto, prima della disposizione censurata, nella certezza delle situazioni giuridiche inerenti alla sua posizione previdenziale, quali risultanti dagli orientamenti giurisprudenziali formati, sulla delimitazione dell'ambito applicativo della disposizione interpretata, anteriormente all'entrata in vigore della disposizione interpretativa, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza. La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata deve essere operata, anche in riferimento alla categoria degli ingegneri e degli architetti – dopo quanto già affermato per gli avvocati del libero foro –, mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica. (*Precedenti: S. 238/2022 - mass. 45182; S. 104/2022 - mass. 44723*). [S. 55/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Rieti, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt.

3, 23, 41, 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché all'art. 118, comma quarto, Cost. – dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, che, secondo l'interpretazione di diritto vivente, prevedono l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli architetti e degli ingegneri iscritti ai relativi albi professionali, i quali non possono iscriversi alla loro cassa previdenziale (Inarcassa) in quanto svolgono contestualmente anche un'altra attività lavorativa, con conseguente iscrizione alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria. La gestione separata si iscrive nella tendenza dell'ordinamento previdenziale verso la progressiva eliminazione delle lacune rappresentate da "vuoti" di copertura assicurativa e rinviene il suo fondamento costituzionale nell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori (art. 35 Cost.), rispetto agli eventi indicati nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma. Né ciò si pone in contraddizione con l'autonomia regolamentare riconosciuta dallo stesso legislatore alle casse previdenziali professionali privatizzate, laddove queste prevedano un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della gestione separata. Il rapporto tra quest'ultima e il sistema previdenziale categoriale si pone infatti in termini non già di alternatività, ma di complementarità, in quanto l'istituto residuale della gestione separata opera proprio in relazione ai soggetti e alle attività eventualmente esclusi dalla cassa professionale di categoria, costituendo l'imprescindibile momento di compimento e chiusura del sistema generale della tutela previdenziale. Infine, l'ambito soggettivo di estensione dell'istituto risulta certo e fondato su una idonea base legislativa, assicurando la prevedibilità dell'obbligo contributivo e il rispetto della riserva di legge nelle prestazioni patrimoniali. (*Precedenti: S. 104/2022 - mass. 44723; S. 108/1989 - mass. 12052*). [S. 238/22. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come conv., che prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo. La norma censurata ha il fine di realizzare l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti; essa ha dunque una funzione di chiusura del sistema e trova il suo fondamento nell'esigenza della "universalizzazione" della tutela previdenziale, sia sul piano soggettivo che oggettivo. In tal modo, l'istituto in esame, risultante dalla disposizione interpretata e da quella interpretativa, si iscrive nella coerente tendenza dell'ordinamento previdenziale verso la progressiva eliminazione delle lacune rappresentate da residui vuoti di copertura assicurativa. Esso, pertanto, non introduce elementi di irrazionalità, incoerenza e illogicità nel sistema giuridico previdenziale ma, al contrario, assume una funzione di chiusura del sistema stesso e rinviene il suo fondamento costituzionale nell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative

obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma. Né ciò si pone in contraddizione con l'autonomia regolamentare riconosciuta dallo stesso legislatore in generale alle casse categoriali, laddove queste prevedano un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata. Il rapporto tra il sistema previdenziale categoriale e quello della Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, bensì di complementarità. (*Precedente: S. 67/2018 - mass. 40511*). [S. 104/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento – l'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, inserito dalla legge di conversione n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede, per il periodo dal 1° luglio 2010 al 30 luglio 2010, che “alle ricongiunzioni di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29” si applichino “le disposizioni di cui all'articolo 2, commi terzo, quarto e quinto, della medesima legge”. La disposizione censurata dal Tribunale di Monza, stabilendo l'onerosità, dal 1° luglio 2020, della ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative, modifica sfavorevolmente il precedente regime di ricongiunzione (gratuita) sulla base di una valutazione eminentemente discrezionale del legislatore, non contestata dal rimettente, ma, nel suo aspetto diacronico, risulta disarmonica rispetto ai principi di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento. Essa infatti – retrodatando di un mese la decorrenza del nuovo regime rispetto all'entrata in vigore (al 31 luglio 2010) della legge di conversione che l'ha introdotto – non solo si discosta dalla regola generale dell'art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, ma innova con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate, vanificando l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione di quello vigente al tempo della presentazione della domanda. Tale affidamento, nel caso di specie, appare meritevole di tutela a fronte di una alterazione repentina e imprevedibile del quadro normativo, non ravvisandosi ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali. L'esigenza di garantire la tutela del legittimo affidamento non può che arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 sono entrate in vigore, perché solo a partire da tale momento il legislatore è abilitato a dettare disposizioni atte a modificare sfavorevolmente la disciplina in vigore; entro tale termine va pertanto limitata la dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata. (*Precedenti citati: sentenze n. 525 del 2000, n. 416 del 1999, n. 374 del 1997, n. 822 del 1988, n. 527 del 1987 e n. 349 del 1985*). [S. 147/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### **5. I riscatti (casistica)**

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Puglia, in riferimento agli artt. 36, 38 e 97, secondo comma, Cost. – degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che non prevede, per i funzionari della Polizia di Stato, il computo gratuito a fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere, previsto invece per gli ufficiali dei corpi militari

dello Stato. Il corso di studi di laurea è estraneo all'attività lavorativa espletata, cui si riferisce la prestazione previdenziale, e la disciplina del riscatto del periodo di studi universitari non rientra nell'ambito di tutela previdenziale cui si riferisce l'art. 38 Cost. né è lesa il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché da un lato è competenza del legislatore prevedere le diverse forme di incentivazione alla formazione culturale del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dall'altro è tautologica e assertiva l'affermazione del rimettente secondo cui il beneficio accordato dall'art. 32 favorirebbe la propensione ad accedere all'impiego militare presso l'Arma dei carabinieri a scapito dell'impiego civile presso la Polizia di Stato. (*Precedenti: O. 168/1995 - mass. 21424; O. 847/1988 - mass. 13770*). [S. 270/22. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, nella parte in cui non prevede per gli impiegati degli enti locali, la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi, a differenza di quanto stabilito per i dipendenti statali dall'art. 14, lett. b), del d.P.R. n. 1092 del 1973. Non sussistono oggettivi elementi idonei a motivare il perdurare di tale differenziazione, di fronte ad una attività di significativa rilevanza, che, come sostenuto dal giudice *a quo*, presenta analoga valenza sia per l'impiego statale, che per quello presso enti locali. [S. 11/18. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## Capitolo 11. La determinazione del trattamento pensionistico

### 1. La base retributiva

La determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie, senza valicare il limite della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona. (*Precedenti: S. 259/2017 - mass. 40562; S. 531/1988 - mass. 9252*). [S. 214/22. Pres. SCIARRA; Red. SCIARRA]

Con riferimento al sistema pensionistico dei lavoratori subordinati, è irragionevole un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione, conduca a risultati antitetici, incidendo in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata. (*Precedente citato: sentenza n. 82 del 2017*). [S. 159/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

La determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a contemperare le esigenze di vita dei lavoratori e le disponibilità finanziarie, senza valicare il limite della garanzia delle esigenze minime di protezione della persona. Nella commisurazione del trattamento di quiescenza ai redditi percepiti in costanza del rapporto di lavoro, l'art. 38 Cost. prescrive di salvaguardare la proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto e la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato, queste ultime determinate (*ex art. 36 Cost.*) secondo valutazioni generali e oggettive, che tutelino non solo i bisogni elementari e vitali, ma anche quelli relativi al tenore di vita conseguito durante l'attività lavorativa. La garanzia dell'art. 38 Cost. è dunque connessa anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e assoluto. Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto, deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un irragionevole scostamento, sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto. Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016, n. 457 del 1998, n. 226 del 1993, n. 42 del 1993, n. 156 del 1991, n. 119 del 1991, n. 531 del 1988 e n. 173 del 1986*). [S. 259/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973 (come modificato dall'art. 22 della legge n. 177 del 1976), censurato – in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost. – dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. Marche, giudice unico delle pensioni, nella parte in cui, nel determinare il trattamento di quiescenza degli iscritti al Fondo pensioni [del personale delle ferrovie], non applica all'indennità integrativa speciale, pur

conglobata nello stipendio tabellare dalla contrattazione collettiva, l'aumento del 18 per cento previsto per l'ultimo stipendio e per gli assegni e per le indennità pensionabili espressamente indicati dalla legge. La disposizione censurata ribadisce il ruolo primario e ineludibile della legge nel ponderare i molteplici elementi legati alla determinazione della base pensionabile, e persegue in pari tempo l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio del sistema pensionistico senza sacrificare in maniera sproporzionata la tendenziale correlazione tra pensioni e retribuzioni. La scelta di escludere la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale non compromette la complessiva adeguatezza e la proporzionalità del trattamento previdenziale, poiché è circoscritta a una singola voce di esso e perché l'indennità integrativa speciale, seppur non maggiorata, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile. (*Precedenti citati: sentenze n. 91 del 2004 e n. 243 del 1993*). [S. 259/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

## **2. Il principio di “neutralizzazione”**

Il principio di neutralizzazione viene applicato, nell'ambito del sistema di computo retributivo del trattamento pensionistico, alla contribuzione accreditata successivamente alla maturazione del diritto alla pensione e sempre con riferimento alla sola retribuzione pensionabile, normalmente percepita nell'ultimo arco temporale – più o meno ampio – antecedente alla data del pensionamento. L'esclusione, per mezzo di tale principio, dal computo della base pensionabile di tali contributi assolve alla funzione di evitare che – ove in tale ultimo periodo lavorativo si siano registrate retribuzioni inferiori rispetto a quelle precedenti e, comunque, non necessarie alla maturazione del diritto alla pensione – il risultato sia pregiudizievole per il pensionando. (*Precedente: S. 173/2018 - mass. 40166*). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il principio di neutralizzazione è applicato rispetto alla contribuzione “aggiuntiva”, ossia successiva all'accredito dei contributi minimi necessari al conseguimento del diritto a pensione, a prescindere dalla natura dei contributi, siano essi obbligatori, volontari o figurativi: se tale contribuzione, infatti, può valere a incrementare la prestazione pensionistica non può compromettere il livello già maturato. (*Precedente: S. 433/1999 - mass. 25040*). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il principio di neutralizzazione serve a evitare la compromissione della misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto quando sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore. (*Precedente: S. 388/1995 - mass. 22447*). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

In relazione a specifiche fattispecie previdenziali soggette al sistema retributivo, va affermato il principio di neutralizzazione, a mente del quale la contribuzione successiva alla maturazione del diritto alla pensione può incrementarne la misura e non ridurre quella già maturata, con la conseguenza che l'eventuale contribuzione aggiuntiva dannosa (sia essa obbligatoria, volontaria o figurativa) va esclusa dal calcolo della pensione. (*Precedenti: S. 224/2022 - mass. 45161; S. 173/2018 - mass. 40166; S. 82/2017 - mass. 40006*). [S. 198/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La regola della neutralizzazione non si presta ad essere considerata principio valido per tutti i diversi regimi previdenziali, in ragione delle peculiarità proprie delle diversificate discipline; la stessa richiede, piuttosto, un intervento puntuale della Corte costituzionale sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte. (*Precedenti*: S. 224/2022 - mass. 45161; S. 82/2017 - mass. 40004). [S. 198/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

In relazione a specifiche fattispecie previdenziali soggette al sistema retributivo, va affermato il principio di neutralizzazione, a mente del quale la contribuzione successiva alla maturazione del diritto alla pensione può incrementarne la misura e non ridurre quella già maturata, con la conseguenza che l'eventuale contribuzione aggiuntiva dannosa (sia essa obbligatoria, volontaria o figurativa) va esclusa dal calcolo della pensione. (*Precedenti*: S. 224/2022 - mass. 45161; S. 173/2018 - mass. 40166; S. 82/2017 - mass. 40006). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La regola della neutralizzazione non si presta ad essere considerata principio valido per tutti i diversi regimi previdenziali, in ragione delle peculiarità proprie delle diversificate discipline; la stessa richiede, piuttosto, un intervento puntuale della Corte costituzionale sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte. (*Precedenti*: S. 224/2022 - mass. 45161; S. 82/2017 - mass. 40004). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La peculiarità delle norme previdenziali non consente l'applicazione del principio della neutralizzazione al di fuori di uno specifico giudizio di legittimità costituzionale, così da richiedere un intervento puntuale sulla normativa applicabile in considerazione della specificità delle situazioni coinvolte. (*Precedente*: S. 82/2017 - mass. 40004). [S. 224/22. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

Il principio c.d. di "neutralizzazione" configura la *regula iuris* secondo cui la contribuzione acquisita nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo non può tradursi nel detrimento della misura della prestazione pensionistica già virtualmente maturata, e comporta, conseguentemente, che i periodi contributivi che abbiano comportato una minore contribuzione vanno esclusi ai fini del calcolo della pensione, con conseguente immodificabilità *in peius* dell'importo della prestazione determinabile alla data del conseguimento del requisito per l'accesso al trattamento pensionistico. (*Precedenti citati*: sentenze n. 388 del 1995, n. 264 del 1994, n. 428 del 1992, n. 307 del 1989 e n. 822 del 1988). [S. 173/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento all'art. 3 Cost., del combinato disposto degli artt. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995 e 24, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come conv., nella parte in cui in

cui non prevedono l'applicazione del principio di neutralizzazione nel caso in cui i 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, con liquidazione del trattamento pensionistico con il sistema retributivo, siano stati raggiunti solo per effetto del riscatto del corso di studi universitari, e dall'applicazione di tale sistema – in luogo di quello misto, che avrebbe operato in assenza del riscatto – sia derivato un depauperamento del trattamento pensionistico. Nonostante l'approccio del giudice *a quo* risulti metodologicamente corretto – sollecitando lo stesso una pronuncia additiva, senza provvedere a un'applicazione diretta del principio di neutralizzazione – la richiesta di neutralizzazione si pone al di fuori del perimetro applicativo di tale principio, che opera esclusivamente all'interno del sistema retributivo. Essa, infatti, coinvolge una contribuzione da riscatto, versata in esordio dell'anzianità lavorativa e che si colloca, dunque, al di fuori del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile in base al sistema di computo retributivo applicabile; ma soprattutto, il principio viene invocato non allo scopo di eliminare gli effetti nocivi che il computo di taluni contributi abbia prodotto all'interno del sistema retributivo, ma per ottenere il risultato del "passaggio" da quest'ultimo al sistema misto, il quale si sarebbe applicato, ove il riscatto non fosse stato operato e che, secondo una valutazione *ex post*, sarebbe stato conveniente per l'assicurato, contrariamente alle aspettative originarie. Tale richiesta si risolve pertanto in una pretesa di scelta del sistema di computo del trattamento pensionistico in base a una valutazione effettuata *ex post* nel momento del pensionamento, in contrasto con il principio della certezza del diritto). (Precedente: S. 224/2022 - mass. 45161). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Sono dichiarate inammissibili – per inadeguata motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per il Lazio, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 114 del 2014 che, nel disciplinare il regime giuridico ed economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze trasferiti *ex lege* alla Scuola nazionale dell'amministrazione, non prevede la neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione ad essi spettante. Il giudice *a quo* avrebbe dovuto accertare innanzitutto la applicabilità della maturazione del diritto alla pensione *ex art.* 2, comma 11, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012, come conv., che ha consentito il prepensionamento dei dipendenti pubblici risultanti in soprannumero, verificando, oltre al momento della maturazione della decorrenza al diritto al trattamento pensionistico, l'intervenuta valutazione da parte dell'amministrazione della strumentalità del prepensionamento a risolvere l'esubero. La disciplina, infatti, subordina il prepensionamento del singolo alla verifica che questo serva ad eliminare l'eccedenza di personale, non configurandosi il pensionamento "in deroga" come un diritto soggettivo "puro" del dipendente pubblico, bensì come un diritto condizionato alla determinazione organizzativa dell'amministrazione. Inoltre – diversamente da quanto affermato dal rimettente – dal provvedimento di liquidazione dell'INPS emerge che la pensione liquidata è quella anticipata e che i requisiti risultano maturati il 31 dicembre 2016: l'annualità retributiva sfavorevole del 2016, in questa ricostruzione, concorre ad integrare la necessaria anzianità contributiva e, come

tale, è, pacificamente, non neutralizzabile. Sotto altro profilo, il rimettente non spiega nemmeno perché l'effetto negativo della riduzione stipendiale sul trattamento pensionistico costituirebbe violazione dei singoli parametri evocati né si preoccupa di prospettare la compatibilità della regola della neutralizzazione con lo specifico sistema previdenziale dei dipendenti dello Stato, cui fanno capo i docenti *ex* SSEF. (*Precedenti*: S. 196/2022 - *mass.* 45032; S. 33/2022 - *mass.* 44651; S. 241/2019 - *mass.* 41715 - 41716 - 41717 - 41718). [S. 198/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 36 e 38, secondo comma, Cost., l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, in combinato disposto con l'art. 24 della legge n. 413 del 1984, nella parte in cui tali norme non consentono la neutralizzazione del prolungamento previsto dall'art. 24 della medesima legge n. 413 del 1984 per il calcolo della pensione di vecchiaia in favore dei lavoratori marittimi che abbiano raggiunto il diritto a pensione, quando il suddetto prolungamento determini un risultato sfavorevole nel calcolo dell'importo della pensione spettante agli assicurati. È irragionevole che le norme censurate dal Tribunale di Cassino, benché siano volte a colmare uno svantaggio, come la difficoltà di conseguire il minimo contributivo per l'accesso al trattamento pensionistico, si traducano in un danno e producano l'effetto di depauperare il trattamento pensionistico a cui l'assicurato avrebbe virtualmente diritto. Esse, inoltre, non rispettano la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica. (*Precedenti*: S. 82/2017 - *mass.* 40006; S. 427/1997 - *mass.* 23611; S. 388/1995 - *mass.* 22447; S. 264/1994 - *mass.* 20858; S. 428/1992 - *mass.* 18974; S. 307/1989 - *mass.* 12014; S. 574/1987 - *mass.* 3954). [S. 224/22. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010, conv. con modif., nella legge n. 122 del 2010, censurato dal Tribunale di Trento, sez. per le controversie di lavoro, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui comporta che il trattamento pensionistico sia determinato facendo riferimento agli ultimi 10 o 15 anni di redditi coperti da contribuzione che precedono la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché quella di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento. Il riconoscimento anche per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS, operato dalla sentenza n. 173 del 2018, dell'operatività del principio di "neutralizzazione" – ossia il mancato computo delle settimane di contribuzione sfavorevoli conseguite dal lavoratore interessato durante il periodo della "finestra", cioè successivamente alla data di raggiungimento del requisito contributivo per il trattamento pensionistico – esclude l'irragionevole effetto per cui la disciplina censurata potrebbe comportare una riduzione del trattamento pensionistico. Ne deriva che il momento di perfezionamento del diritto alla pensione è costituito dalla decorrenza del periodo di slittamento per l'accesso al trattamento pensionistico, ma non si dovrà tener conto della contribuzione successiva alla data di perfezionamento del prescritto requisito contributivo, ove essa determini, per effetto del reddito conseguito dall'interessato durante il periodo della "finestra"

, una riduzione del trattamento calcolabile alla predetta data di perfezionamento del requisito. [S. 177/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. – l’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevede che, nell’ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime 260 settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell’età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime 260 settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell’anzianità contributiva minima. In conformità alla *ratio decidendi* che ha orientato la Corte costituzionale nel valutare i periodi di minore retribuzione e di integrazione salariale, i periodi di disoccupazione relativi all’ultimo quinquennio vanno assimilati agli altri periodi di contribuzione che la norma censurata dal Tribunale di Ravenna ammette al beneficio della “neutralizzazione”, in quanto il loro computo nella base pensionabile si traduce in una decurtazione della misura della pensione potenzialmente già maturata, così dando luogo ad un meccanismo di calcolo intrinsecamente irragionevole e lesivo dei diritti previdenziali del lavoratore, riconducibili ai principi di proporzionalità della pensione e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali. [S. 82/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata inammissibile – per difetto di ragioni idonee a rendere costituzionalmente obbligata l’addizione richiesta – la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, censurato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., dal Tribunale di Ravenna (in funzione di giudice del lavoro), nella parte in cui non prevede il diritto alla “neutralizzazione” dei periodi di contribuzione per disoccupazione e per integrazione salariale anche oltre i limiti del quinquennio antecedente la decorrenza della pensione. Nell’auspicare l’estensione a ritroso della “neutralizzazione” oltre l’arco temporale individuato dalla norma censurata, nel cui limite la giurisprudenza costituzionale ha inteso porre rimedio alle incongruenze del meccanismo di calcolo della retribuzione pensionabile, il rimettente non illustra ragioni idonee a rendere costituzionalmente obbligato un intervento additivo che si riverbera sulla determinazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, espressiva di una scelta eminentemente discrezionale del legislatore, volta a contemperare le esigenze di certezza con le ragioni di tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori. (*Precedenti citati: sentenze n. 388 del 1995 e n. 264 del 1994*). [S. 82/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### **3. La determinazione del trattamento pensionistico**

#### **3.1. Limiti alla modificabilità della prestazione pensionistica**

Il legislatore ogniquale volta individui la retribuzione pensionabile sulla base delle ultime retribuzioni, lo fa per favorire il lavoratore, presumendo che nell’ultimo periodo di vita lavorativa questi raggiunga livelli retributivi maggiori, sicché è irragionevole che, per effetto di un intervenuto decremento retributivo, quel

meccanismo di calcolo porti a un risultato antitetico al suo fine, ossia alla riduzione della pensione potenzialmente già maturata: a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo non può, infatti, corrispondere una riduzione della pensione acquisita per effetto della precedente contribuzione. (*Precedenti*: S. 198/2023 - *mass.* 45834; S. 82/2017 - *mass.* 40006; S. 264/1994 - *mass.* 20858). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Poiché la individuazione della retribuzione pensionabile sulla base delle ultime retribuzioni è intesa a favorire il lavoratore, presumendo che nell'ultimo periodo di vita lavorativa questi raggiunga livelli retributivi maggiori, è irragionevole che – per effetto di un intervenuto decremento retributivo – quel meccanismo di calcolo porti ad un risultato antitetico al suo fine, ossia alla riduzione della pensione potenzialmente già maturata; non può, infatti, a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrispondere una riduzione della pensione acquisita per effetto della precedente contribuzione. (*Precedenti*: S. 82/2017 - *mass.* 40006; S. 264/1994 - *mass.* 20858). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Negli stessi termini, S. 198/23.

La regola della immodificabilità *in peius* della prestazione pensionistica è correzione della rigida applicazione del calcolo pensionistico con il sistema retributivo in virtù dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36 Cost.), e di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, secondo comma, Cost.). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Negli stessi termini, S. 198/23.

La contribuzione aggiuntiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo vale ad incrementare il livello della prestazione pensionistica, ma non può compromettere il livello già maturato. Pertanto, quando la contribuzione aggiuntiva comporta un depauperamento del trattamento pensionistico, questa deve essere esclusa dal computo della base pensionabile indipendentemente dalla natura dei contributi, siano essi obbligatori, volontari o figurativi. (*Precedenti*: S. 433/1999 - *mass.* 25040; S. 264/1994 - *mass.* 20858). [S. 224/22. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

Quando il diritto alla pensione sia già sorto in conseguenza dei contributi in precedenza versati, la contribuzione successiva (sia essa volontaria, obbligatoria o figurativa) non può compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto ove detta contribuzione sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore. Sarebbe intrinsecamente irragionevole – e, in pari tempo, lesivo dei diritti previdenziali del lavoratore riconducibili agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. – un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che il legislatore persegue nel considerare come base pensionabile il livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 433 del 1999, n. 201 del 1999, n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 264 del 1994 e n. 307 del 1989). [S. 82/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]*

### *3.1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del d.l. n. 69 del 2013, conv., con modif., nella legge n. 98 del 2013, che definisce, anche per il passato, i presupposti per godere degli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna, escludendo la restituzione di eventuali versamenti contributivi effettuati prima del 21 agosto 2013, data della sua entrata in vigore. La norma censurata dal Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, – che offre un'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, attribuendo rilievo dirimente, per accordare gli sgravi suddetti anche alle cooperative e ai consorzi che operano in zone diverse, alla provenienza del prodotto – contrasta, nel limite alla efficacia retroattiva, non superabile attraverso un'interpretazione adeguatrice, con il principio di eguaglianza e il canone di ragionevolezza. Se, infatti, il legislatore ben può introdurre un regime contributivo più favorevole, senza estenderne gli effetti al passato, la norma denunciata preclude irragionevolmente la ripetizione dei contributi che, prima della sua entrata in vigore, siano stati già corrisposti in misura superiore al dovuto, senza che per tale disparità di trattamento si riscontri alcuna giustificazione nella peculiarità dell'obbligazione contributiva e dell'agevolazione corrispondente, in tal modo pregiudicando il datore di lavoro che sia stato sollecitato nell'adempiere al proprio debito e premiando chi, nella medesima situazione, non abbia eseguito alcun pagamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 82 del 2013, n. 292 del 1997, n. 421 del 1995 e n. 354 del 1992; ordinanza n. 184 del 1999*). [S. 49/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata (“allo stato”) inammissibile la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, par. 1, della CEDU e 1 del relativo Protocollo addizionale – dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, che, nel formulare l'interpretazione dell'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 488 del 1968, sostanzialmente prevede (con effetto retroattivo) che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo. Con la sentenza “Stefanetti” del 15 aprile 2014, invocata dal rimettente, la Corte EDU non ha evidenziato un profilo di incompatibilità del denunciato criterio di ricalcolo con l'art. 1 del Protocollo addizionale, che comporti, per interposizione, il contrasto della disposizione nazionale, nella sua interezza, con l'art. 117, primo comma, Cost. Detta sentenza – senza contraddire la valutazione, espressa nella sentenza “Maggio” del 2011, di compatibilità convenzionale di riduzioni (per effetto del ricalcolo) inferiori alla metà della pensione – ha riconosciuto, a fronte di decurtazioni di quasi due terzi e con specifico riferimento agli “elementi pertinenti” dei casi da decidere (lunghi periodi trascorsi in Svizzera, entità dei contributi ivi versati, categoria lavorativa di appartenenza, qualità degli stili di vita), che l'applicazione del censurato criterio di ricalcolo ha comportato una riduzione delle pensioni dei nove ricorrenti eccessiva e sproporzionata,

unitamente ad un *vulnus*, in questi termini non ragionevole, all'affidamento da essi riposto nella legge interpretata. La successiva sentenza "Stefanetti" del 1° giugno 2017 ha ritenuto congruo, per tali violazioni, un indennizzo quantificato in misura non superiore al 55 per cento della differenza tra la pensione ricalcolata e quella altrimenti dovuta. In tal modo la Corte EDU – mentre ha denotato l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni nelle quali la riparametrazione può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con gli artt. 3 e 38 Cost. – non ha indicato, in termini generali, quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette "pensioni svizzere", in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, venga a ledere il diritto dei lavoratori al "bene" della vita rappresentato dal credito relativo a pensione. L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità – che impedisca la decurtazione di dette pensioni in misura lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali – nonché l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono la scelta tra una pluralità di soluzioni, come tale rimessa alla discrezionalità del legislatore; l'eccessivo protrarsi della sua inerzia in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo non sarebbe tuttavia tollerabile. (*Precedenti citati: sentenze n. 172 del 2008 e n. 264 del 2012; ordinanza n. 10 del 2014*). [S. 166/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata inammissibile, per mancanza di una soluzione costituzionalmente obbligata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e degli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, censurati – in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. Calabria, nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere rettificati in ogni momento da enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione. Le disposizioni censurate, stabilendo casi tassativi e termini decadenziali per l'esercizio del potere di rettifica, riservano ai pensionati del settore pubblico una disciplina più favorevole di quella prevista per i pensionati del settore privato dall'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989, ma l'illimitata possibilità di rettifica consentita da quest'ultimo ed evocata dal rimettente come *tertium comparationis* non costituisce l'unica soluzione regolatoria della materia compatibile e imposta dai principi costituzionali, considerate anche le esigenze di salvaguardare il legittimo affidamento del pensionato sull'entità del trattamento pensionistico erogato. L'intervento necessario per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può, dunque, che essere rimesso al legislatore, al quale compete bilanciare i fattori costituzionalmente rilevanti (fissati dagli artt. 3 e 97, ma anche 36 e 38 Cost.) e, in particolare, armonizzare l'esigenza di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico. (*Precedenti citati: sentenze n. 146 del 2016 e n. 208 del 2014*). [S. 148/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

### **3.2. La decurtazione dei trattamenti pensionistici superiori a determinati importi (casistica)**

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Liguria, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost. – dell’art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni». La sentenza n. 234 del 2020, successiva all’ordinanza di rimessione, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata in senso conforme al *petitum* del rimettente. (*Precedente: O. 172/2022 - mass. 45006*). [O. 87/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Liguria, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost. – dell’art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi «per la durata di tre anni». Le questioni non sono sostenute da argomenti ulteriori rispetto a quelli già disattesi dalla sentenza n. 234 del 2020, mentre nemmeno l’evocazione dei parametri di cui agli artt. 2 e 97 Cost., non specificamente vagliati da tale sentenza, introduce novità argomentative. (*Precedente: O. 172/2022 - mass. 45007*). [O. 87/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost. – dell’art. 1, commi da 261 a 268, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi annui «per la durata di tre anni». Il rimettente non porta argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati dalla sentenza n. 234 del 2020. (*Precedenti: S. 234/2020 - mass. 43238; O. 82/2022 - mass. 44660; O. 224/2021 - mass. 44398; O. 214/2021 - mass. 44330; O. 165/2021 - mass. 44119; O. 111/2021 - mass. 43877; O. 204/2020 - mass. 42950; O. 93/2020 - mass. 43421; O. 81/2020 - mass. 42576*). [O. 172/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Milano e dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per il Friuli-Venezia Giulia, per il Lazio, per la Sardegna e per la Toscana, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. – dell’art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, che stabilisce una decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni (dal 2019 al 2023), dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui. Il prelievo disposto dalla norma censurata non implica una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, bensì è mantenuto all’interno del circuito previdenziale, mediante accantonamento in appositi fondi. Di conseguenza, il prelievo resta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all’art. 23 Cost., e si sottrae al principio di universalità dell’imposizione tributaria, di cui all’art. 53 Cost., potendo trovare

un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 116 del 2013 e n. 241 del 2012; ordinanza n. 22 del 2003*). [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Milano e dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Toscana, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. alla CEDU – dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, che stabilisce una decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni (dal 2019 al 2023), dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui. La riduzione in parola non si pone in contrasto con l'evocato parametro, poiché si limita ad incidere progressivamente sulla parte eccedentaria di scaglioni di elevato importo, anche in una prospettiva di riequilibrio nei confronti dei titolari di pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo. Inoltre, la soglia di 100.000 euro lordi annui, la quale determina l'attivazione del prelievo, gode della clausola di salvaguardia di cui al successivo comma 267, non potendo mai essere perforata al ribasso dall'applicazione del contributo. [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Toscana, in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU – dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, che stabilisce una decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni (dal 2019 al 2023), dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui. Il prelievo in parola non ha carattere retroattivo e, pertanto, non lede l'affidamento riposto dai pensionati sulla percezione di somme già di loro pertinenza né, conseguentemente, ha un contenuto sostanzialmente espropriativo. È infatti la stessa disposizione censurata a stabilire espressamente che esso operi soltanto per il futuro – a decorrere dalla sua entrata in vigore e per la durata di cinque anni – sicché la censura di retroattività, come quella di espropriazione, si risolve nella stessa denuncia, di natura “ancillare”, di lesione del credito, già sollevata con riferimento all'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU, e giudicata non fondata. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2020, n. 212 del 2019 e n. 46 del 2014*). [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni». La disposizione censurata complessivamente dal Tribunale di Milano e dalla Corte dei conti, sezz. giur. reg. per il Friuli-Venezia Giulia, per il Lazio, per la Sardegna e per la Toscana, prevede una decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni (dal 2019 al 2023), dei trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui, inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost. Tale misura, diretta al perseguimento di obiettivi triennali interni al sistema pensionistico, non viola i principi di ragionevolezza e proporzionalità e risulta, nel complesso, costituzionalmente tollerabile, in quanto opera secondo un criterio di progressività e fa comunque salvo il trattamento minimo di 100.000 euro lordi annui. Tuttavia, la durata quinquennale del prelievo non solo è

esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione dello Stato, ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio. Ne consegue la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021. (*Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2018, n. 169 del 2017, n. 154 del 2017, n. 173 del 2016, n. 141 del 2016, n. 178 del 2015 e n. 116 del 2013; ordinanze n. 17 del 2019 e n. 22 del 2003*). [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

### **3.3. La perequazione e la rivalutazione automatica**

Nella prospettiva dell'art. 38, secondo comma, Cost., la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica. Essa è altresì funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sanciti dall'art. 36, primo comma, Cost.; ciò senza che possa tuttavia configurarsi un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda non in modo indefettibile e strettamente proporzionale. Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore stabilire in concreto – nei limiti della ragionevolezza, secondo un criterio di eguaglianza sostanziale – le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2017, n. 173 del 2016, n. 70 del 2015 e n. 316 del 2010; ordinanza n. 96 del 2018 e n. 256 del 2001*). [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

Ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2017*). [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

#### *3.3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per il Friuli-Venezia Giulia, dal Tribunale di Milano e dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Toscana, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. – dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, secondo cui, per il triennio 2019-2021, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta nella misura del 100% soltanto per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, mentre, per quelli di importo superiore, la rivalutazione è riconosciuta in misura decrescente, secondo una progressione inversa rispetto alla loro entità. La disposizione censurata non viola i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, poiché non ha l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici – neanche di quelli di importo più elevato, cui è comunque assicurata una quota perequativa del 40% – risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati. La misura, inoltre, è anche adeguatamente motivata in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica, in quanto il sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo è stato disposto

con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato (d.l. n. 4 del 2019, come convertito, c.d. “quota 100”), considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi. [S. 234/20. Pres. MORELLI; Red. PETITTI]

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. per la Lombardia – dell’art. 24, commi 25, lett. b), c), d) ed e), e 25-bis, del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011 – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell’art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015 – e dell’art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013, in base ai quali la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a sei volte lo stesso trattamento, per gli anni 2012 e 2013, è riconosciuta solo nelle limitate percentuali – rispettivamente, del 40 per cento, del 20 per cento e del 10 per cento – e per l’anno 2014 nella misura del solo 20 per cento, mentre la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, per gli anni 2012, 2013 e 2014, non è riconosciuta. Il rimettente non prospetta profili o argomentazioni diversi rispetto alle identiche questioni, concernenti le stesse disposizioni e sollevate in riferimento (tra gli altri) agli stessi parametri costituzionali e sotto gli stessi profili, già dichiarate non fondate con la sentenza n. 250 del 2017. La perequazione delle pensioni prevista dalla disciplina in esame è frutto di scelte non irragionevoli del legislatore, in quanto le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità sono state preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti, nell’attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza dei trattamenti pensionistici alla quantità e qualità del lavoro prestato. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2017, n. 173 del 2016, n. 70 del 2015, n. 361 del 1996, n. 240 del 1994 e n. 156 del 1991*). [O. 96/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### **3.4. Segue: gli effetti della sentenza n. 70 del 2015 (casistica)**

*La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), nella parte in cui prevede che, in ragione «della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento». La sentenza, in concreto, ha rimosso il divieto di applicare, per gli anni 2012 e 2013, la perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS. Ha affermato, in merito, che tutti i trattamenti pensionistici devono considerarsi una forma di “salario differito”, ai sensi dell’art. 36, primo comma, Cost.; in questo senso, le pensioni devono*

*poter conservare nel tempo un potere d'acquisto effettivo e non formale, a garanzia dei titolari del trattamento e di un dignitoso tenore di vita.*

*Con successiva pronuncia della Corte n. 250/2017, è stato considerato un sacrificio non sproporzionato il blocco della perequazione per due anni e il conseguente “trascinamento” dello stesso agli anni successivi, a fronte di interessi di carattere generale, perseguite da disposizioni statali successive alla richiamata pronuncia del 2015. Di seguito si riportano le massime che vertono su tali provvedimenti normativi.*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, in relazione al principio del legittimo affidamento, e 136 Cost. – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge 17 luglio 2015, n. 109, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le disposizioni denunciate non riproducono la normativa dichiarata incostituzionale, né realizzano, anche indirettamente, gli esiti corrispondenti, senza che rilevi che parte del risultato normativo corrisponda. Deve inoltre escludersi che in capo ai titolari di trattamenti pensionistici si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza citata, in quanto quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore, sulla base di un nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti; né tale affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, considerato che il d.l. n. 65 del 2015 è entrato in vigore a distanza di ventuno giorni dal deposito della suddetta sentenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 87 del 2017, n. 5 del 2017, n. 169 del 2015, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 262 del 2009, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983 e n. 88 del 1966*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6, par. 1, CEDU – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali, disciplinando nuovamente la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno rispettivamente riconosciuto la perequazione automatica, in misura percentuale decrescente, per trattamenti pensionistici fino a sei volte il trattamento minimo INPS e regolato il c.d. “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi,

reintrodotti dal comma 25, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le circostanze e le ragioni dell'intervento operato dal legislatore – delle quali, secondo la Corte EDU, occorre tenere conto per valutare se un intervento retroattivo, idoneo a incidere sull'esito di procedimenti in corso, integri una violazione del principio convenzionale dell'equo processo – escludono detta violazione, sia per lo scopo dichiarato di dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza citata, operando, con riguardo a tutti i trattamenti pensionistici, un nuovo bilanciamento tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato, sia per quello di eliminare le possibili incertezze in ordine alla disciplina applicabile. [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Il blocco per il 2012 e il 2013 della rivalutazione per i trattamenti superiori e il conseguente “trascinamento” dello stesso agli anni successivi non costituiscono un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale, perseguite dalle disposizioni censurate. Ricorrono, infatti, le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, rendono legittima un'ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni quali il perseguimento di un interesse pubblico e la proporzionalità, rilevando, in definitiva, che non vi sia il sacrificio del diritto fondamentale alla pensione, escluso dal fatto che le disposizioni incidono su una percentuale dell'importo complessivo del trattamento pensionistico e non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti. [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost. – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv. con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non hanno natura

tributaria, in quanto è sufficiente osservare che l'effetto di "trascinamento" proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa (e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo). (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali ordinari di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Il legislatore ha esercitato la propria discrezionalità bilanciando, nel limite della ragionevolezza, l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali e le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato – che emergono dal disegno complessivo delle disposizioni censurate – attraverso un sacrificio parziale e temporaneo del primo a favore delle seconde, privilegiando in maniera non irragionevole i trattamenti pensionistici di importo modesto, in ragione dei maggiori margini di resistenza agli effetti dell'inflazione di quelli di importo più alto. (*Precedenti citati: sentenze n. 70 del 2015, n. 208 del 2014, n. 316 del 2010, n. 30 del 2004, n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 156 del 1991 e n. 26 del 1980; ordinanze n. 383 del 2004, n. 531 del 2002 e n. 256 del 2001*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sez. giurisd. Reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento al principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. – dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv. con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendola, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Né il blocco della rivalutazione automatica né il riconoscimento percentuale di quelli di importi minori si ripercuote sui trattamenti pensionistici in modo tale da colpirne l'adeguatezza, nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita. Dall'invocato parametro, infatti, non discende la conseguenza costituzionalmente necessitata

dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, in ragione dei margini di resistenza di quelli medio-alti all'erosione del potere d'acquisto causata dall'inflazione, senza che tale valutazione sia inficiata dalla mancanza di forme di recupero e dall'effetto di cosiddetto "trascinamento". Inoltre, la misura del riconoscimento sulla base di percentuali riferite al trattamento minimo INPS, e il connesso computo della base di calcolo per quantificare la perequazione negli anni successivi, è improntata a criteri di progressività che, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza, assicurano a quelli pensionistici una salvaguardia dall'erosione del potere d'acquisto che aumenta gradualmente al diminuire, con la riduzione del loro importo, anche della loro capacità di resistenza alla stessa erosione. Infine, le misure percentualmente decrescenti della perequazione si applicano a trattamenti pensionistici "medi" (superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte il minimo INPS) o, ancorché modesti, tuttavia pur sempre superiori a tre e a quattro volte il trattamento che costituisce il «nucleo essenziale» della tutela previdenziale. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016, n. 70 del 2015 e n. 316 del 2010*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sez. giurisd. reg. per l'Emilia-Romagna, in riferimento al principio di proporzionalità dei trattamenti pensionistici alla quantità e qualità del lavoro prestato, di cui all'art. 36, primo comma, Cost. – dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011, come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le disposizioni denunciate, individuando un equilibrio tra i valori coinvolti, rispettano il principio di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza alla quantità e qualità del lavoro prestato, considerato che i limiti alle misure di contenimento di spesa incidenti sui trattamenti pensionistici devono rinvenirsi nella costante interazione fra i principi costituzionali racchiusi negli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Né rappresentano condizioni indefettibili di costituzionalità delle misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici la durata solo annuale, l'incidenza su pensioni di importo piuttosto elevato e la chiara finalità solidaristica, poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce. (*Precedenti citati: sentenze n. 70 del 2015 e n. 316 del 2010*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Brescia in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge n. 208 del 2015, nella

parte in cui disciplina la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, per l'anno 2014, escludendola per quelli superiori a sei volte il minimo INPS. Il rimettente non ha prospettato profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli su cui la Corte costituzionale nel 2016 si è già pronunciata per la non fondatezza della questione relativa all'intero comma 483 citato. La disposizione censurata, infatti, ispirandosi a criteri di progressività, si differenzia dall'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 70 del 2015, fonte di un "blocco integrale" della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate, in via subordinata, dal Tribunale di Milano, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con.mod., nella legge n. 214 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, in combinazione con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, che disciplinano la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS per gli anni 2012, 2013 e 2014. La denunciata combinazione delle citate disposizioni non prevede il blocco della perequazione per un triennio, ma soltanto per il 2012 e 2013, mentre, per il 2014, essa è riconosciuta nella misura del 40 per cento. Inoltre, il rimettente, con un'affermazione meramente assertiva e del tutto indimostrata, trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015 – nel bilanciare l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica – ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall'art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013, che incide, in generale, sul quadro della finanza pubblica. Inoltre, e più specificamente, la valutazione degli effetti, su tale quadro, del suddetto d.l. n. 65 del 2015 – in particolare, del "nuovo" comma 25-*bis* – dipendeva completamente dalla misura della rivalutazione automatica prevista dal comma 483. [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Genova in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011 come rispettivamente sostituito e inserito dai nn. 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 109 del 2015, i quali – in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 – hanno nuovamente disciplinato la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, riconoscendolo, per gli anni 2012 e 2013, solo per quelli fino a sei volte il trattamento minimo INPS, e regolato il c.d. "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. La normativa denunciata non prevede, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della perequazione «per un triennio», ma soltanto per il 2012 e 2013. Inoltre, l'affermazione secondo cui il legislatore del 2015 avrebbe ommesso di coordinare le diverse disposizioni, è meramente assertiva e indimostrata, e trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza

pubblica, ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall'art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013. Né, infine, può ritenersi che l'affermazione della Corte costituzionale con sentenza n. 316 del 2010, che le pensioni superiori a otto volte presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo, implica che pensioni anche inferiori a detto importo, come quelli in esame, non possano presentare margini, ancorché più ridotti, di resistenza all'inflazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 70 del 2015 e n. 316 del 2010*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

*Sulla quiescenza e i trattamenti previdenziali del settore pubblico, si veda anche il Volume 4, Capitolo 13.*

### **3.5. Il riscatto**

L'esercizio della facoltà di riscatto può anche non assecondare, per vicende successive, i concreti interessi del riscattante, senza che ciò assurga a vizio d'illegittimità costituzionale delle norme che quegli effetti prevedono. (*Precedente: O. 209/1991 - mass. 17246*). [S. 112/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### **4. Cumuli e divieti**

In tema di cumulo tra pensione e lavoro, la sussistenza di altre fonti di reddito può ben giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico, in quanto la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività. Il legislatore, attraverso le norme che stabiliscono i detti limiti di cumulabilità, tiene conto della diminuzione dello stato di bisogno del pensionato che deriva dal reddito aggiuntivo e, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamato a bilanciare i diversi valori coinvolti modulando la concreta disciplina del cumulo in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza. (*Precedenti: S. 241/2016 - mass. 39152; S. 275/1976 - mass. 8645*). [S. 162/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La regolamentazione del cumulo tra la prestazione previdenziale e i redditi aggiuntivi del suo titolare, laddove comporti una diminuzione del trattamento pensionistico, deve muoversi entro i binari della non irragionevolezza. [S. 162/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

In tema di cumulo tra pensione e lavoro, lo svolgimento di un'attività produttiva di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico, poiché denota una riduzione dello stato di bisogno e della funzione previdenziale della pensione. Tali diminuzioni non si pongono di per sé in contrasto con il diritto costituzionale al lavoro, ma sono esposte a censure quando implicino una sostanziale decurtazione del trattamento pensionistico senza stabilire il limite minimo dell'emolumento per l'attività esplicata oltre il quale la decurtazione diviene operante. (*Precedenti citati: sentenze n. 197 del 2010, n. 275 del 1976, n. 416 del 1999, n. 155 del 1969, n. 232 del 1992, n. 204 del 1992, n. 566 del 1989 e n. 30 del 1976*). [S. 241/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

4.1. *Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 e della connessa Tabella F, nella parte in cui, in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario, non prevede che la decurtazione effettiva della pensione non possa essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi stessi. La disciplina in esame altera il rapporto che deve intercorrere tra la diminuzione del trattamento di pensione e l'ammontare del reddito personale goduto dal titolare, esposto a un sacrificio economico in antitesi con la *ratio* solidaristica della reversibilità. Tale irragionevole risultato risulta nemmeno emendabile dalla sola applicazione della clausola di salvaguardia prevista dal citato quarto periodo). [S. 162/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata inammissibile, per carente descrizione della fattispecie concreta e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza nonché per più radicali profili relativi alla formulazione del *petitum*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 184 del 1997, censurato dalla Corte d'appello di Trieste – in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 35, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. – nella parte in cui vieta il cumulo tra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata nei casi di prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi inferiori a tremila euro annui. Nel riproporre la questione già sollevata nel medesimo giudizio *a quo* e dichiarata inammissibile dalla sentenza n. 114 del 2015, il rimettente non ha corretto il difetto di motivazione sulla rilevanza evidenziato da tale pronuncia, omettendo di integrare l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta con nuovi e aggiuntivi elementi (acquisibili mediante i poteri istruttori d'ufficio di cui dispone), con la conseguenza che la qualificazione dell'attività di lavoro prestata (per la quale è stata effettuata la contribuzione nella gestione separata) come attività di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 409, n. 3), cod. proc. civ., non è giustificata da una adeguata motivazione e che non sono enucleate le ragioni per cui tale attività è sottoposta al regime previsto dalla norma censurata. Per altro verso, il *petitum* si presenta generico e indeterminato, giacché si risolve nella richiesta di introdurre una esclusione dal divieto di cumulo tra diversi tipi di contribuzione in relazione a casi privi dei necessari requisiti di tipicità e chiarezza, ed appare, inoltre, volto a ottenere un'addizione ampiamente manipolativa, e non “a rime costituzionalmente obbligate”, ma affidata, per una precisa individuazione, alla discrezionalità del legislatore. Un eventuale intervento di quest'ultimo diretto a identificare con precisione le prestazioni di lavoro che, in ragione del carattere saltuario dell'attività prestata o comunque del limitato impegno orario e della ridotta entità dei compensi, siano sottratte al divieto di cumulo ben potrebbe fornire una più specifica tutela a soggetti caratterizzati da una condizione di particolare debolezza nel mercato del lavoro. (*Precedenti: sentenze n. 114 del 2015 e n. 218 del 2014; ordinanze n. 254 del 2016, n. 177 del 2016, n. 25 del 2016, n. 209 del 2015, n. 101 del 2015 e n. 29 del 2015*). [S. 44/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

## **5. Le specifiche imposizioni contributive (casistica)**

### **5.1. I datori di lavoro agricolo**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di appello di Roma, sez. lavoro e previdenza, in riferimento agli artt. 76 e 77, Cost., dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993, come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del d.l. n. 510 del 1996, conv., con modif., nella legge n. 608 del 1996, che prevede che l'INPS possa procedere all'imposizione ai datori di lavoro agricolo di contributi non collegati a soggetti nominativamente individuati, bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica, nel caso in cui dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base di tale stima sia significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali. La censura della disposizione nel testo interamente sostituito dal citato d.l. n. 510 del 1996 comporta che il Governo in tale occasione non abbia esercitato l'originaria delega, per cui non era tenuto a rispettarne i principi e i criteri direttivi; il riferimento all'art. 77 Cost., invece, risulta inconferente. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016*). [S. 121/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di appello di Roma, sez. lavoro e previdenza, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., dell'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 375 del 1993, come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del d.l. n. 510 del 1996, conv., con modif., nella legge n. 608 del 1996, nella parte in cui prevede che l'INPS possa procedere all'imposizione ai datori di lavoro agricolo di contributi non collegati a soggetti nominativamente individuati, bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica, nel caso in cui dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base di tale stima sia significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali. La censurata imposizione è compatibile con la garanzia della tutela previdenziale, traducendosi in un incremento dell'apporto finanziario al sistema previdenziale, che comporta un rafforzamento della copertura che gli enti previdenziali possono assicurare ai lavoratori. Né si determina la violazione dell'art. 3 Cost., nei due profili lamentati dal rimettente, dal momento che, per il primo profilo, l'accertamento previdenziale si fonda sugli esiti della stima tecnica che determina il fabbisogno di giornate lavorative di ciascuna singola specifica azienda agricola, considerata nella sua peculiare struttura e organizzazione. Sotto il secondo profilo, la disposizione censurata trova ragionevole giustificazione nelle obiettive difficoltà di accertamento dell'evasione contributiva nel settore agricolo, dove l'attività lavorativa è spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di datori di lavoro e dei relativi contributi. Infine, l'imposizione di contributi previdenziali in assenza della previa individuazione dei lavoratori utilizzati non converte di fatto l'obbligazione contributiva in una sanzione o in un tributo, in quanto la quantificazione delle somme imposte e la destinazione delle stesse al finanziamento della tutela previdenziale del lavoro, confermano la natura sostanzialmente previdenziale dei contributi in esame. (*Precedenti citati: sentenze n. 192 del 2005 e n. 65 del 1962*). [S. 121/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### 5.2. Segue: i lavoratori autonomi

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e l'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole. Le norme censurate dalla Corte d'appello di Trieste, non prevedendo l'applicazione del principio di c.d. "neutralizzazione" – ossia della esclusione dei contributi "dannosi" acquisiti nella fase successiva al perfezionamento del requisito contributivo minimo – dal calcolo del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, gestione speciale dei commercianti, comportano un'irragionevole diversità rispetto ai lavoratori subordinati. Se l'esistenza di diversificati regimi previdenziali giustifica la persistenza di elementi di motivata diversità di aspetti e punti specifici, pur in considerazione di un processo di convergenza dei rispettivi sistemi, tuttavia non osta all'applicazione del principio suindicato anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi, in considerazione della sua valenza generale, per cui risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 148 del 2017, n. 82 del 2017, n. 433 del 1999 e n. 388 del 1995*). [S. 173/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

### 5.3. Segue: gli avvocati

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Palermo in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost. – dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980, nella parte in cui prevede l'ordinario obbligo contributivo per l'avvocato titolare di pensione di vecchiaia nell'assicurazione generale obbligatoria della gestione INPS, anche se iscritto alla Cassa nazionale forense in età avanzata, sì da rendere altamente improbabile il raggiungimento dei presupposti per conseguire la pensione di vecchiaia o di anzianità. Il principio di ragionevolezza e quello di adeguatezza dei trattamenti previdenziali non risultano in sofferenza allorché l'accesso alle prestazioni della Cassa nazionale forense sia in concreto, per il singolo assicurato, altamente improbabile in ragione di circostanze di fatto legate al caso di specie, quale l'iscrizione alla previdenza forense in avanzata età anagrafica, tenuto conto del criterio solidaristico, e non già esclusivamente mutualistico, che ispira il sistema della previdenza forense – che non richiede una diretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, tra la contribuzione e le prestazioni previdenziali (ed anche assistenziali) della Cassa nazionale forense – e della possibilità in ogni caso di maturare, dopo cinque anni di contribuzione, la pensione contributiva di vecchiaia. Non può poi essere evocata quale *tertium comparationis* la non omogenea fattispecie degli avvocati pensionati della stessa Cassa nazionale forense, in quanto lo speciale regime di favore per questi ultimi previsto ha carattere eccezionale e derogatorio e si giustifica in ragione del fatto che si tratta di assicurati che hanno già ampiamente alimentato tale sistema

previdenziale pagando per anni i dovuti contributi fino a maturare il requisito contributivo sufficiente, in concorso con il requisito anagrafico, per conseguire la pensione di vecchiaia. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2017, n. 362 del 1997, n. 1008 del 1988, n. 171 del 1987, n. 169 del 1986, n. 133 del 1984 e n. 132 del 1984*). [S. 67/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarata inammissibile, per insufficiente motivazione a supporto della censura, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Palermo in riferimento all'art. 53, primo comma, Cost. – dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980, nella parte in cui prevede l'ordinario obbligo contributivo per l'avvocato titolare di pensione di vecchiaia nell'assicurazione generale obbligatoria della gestione INPS, anche se iscritto alla Cassa forense in età avanzata, sì da rendere altamente improbabile il raggiungimento dei presupposti per conseguire la pensione di vecchiaia o di anzianità. Il rimettente, infatti, deduce soltanto la mera circostanza fattuale della ritenuta eccessiva onerosità del contributo previdenziale, circostanza che attiene alle peculiarità del caso, e non svolge una adeguata censura di carattere generale sul complessivo sistema di provvista della Cassa nazionale forense in raffronto alle prestazioni erogate, che tenga conto che l'obbligazione contributiva dell'assicurato iscritto alla Cassa nazionale forense trova fondamento nella prescritta tutela previdenziale del lavoro in generale. (*Precedenti citati: sentenze n. 173 del 2016 e n. 88 del 1995*). [S. 67/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Palermo in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost. – dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980, nella parte in cui prevede che l'avvocato pensionato nella gestione INPS, che abbia effettuato le ordinarie comunicazioni reddituali alla Cassa nazionale forense, senza però richiedere ad essa l'iscrizione, venga sanzionato in modo più grave di colui il quale, dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii annualmente la comunicazione reddituale o la effettui in modo infedele ovvero ritardi o non effettui il pagamento dei contributi. La graduazione della reazione sanzionatoria, che vede quella della disposizione censurata come la più grave ed afflittiva, resiste alle prospettate censure, considerato che la condotta sanzionata costituiva, nel regime antecedente alla riforma dell'ordinamento forense del 2012, una grave inadempienza nei confronti della Cassa nazionale forense – la quale, in mancanza della domanda di iscrizione, poteva non saper nulla dell'avvocato che, iscritto all'albo, esercitasse con continuità l'attività professionale – più insidiosa rispetto alle altre condotte poste in paragone, che vedevano la Cassa in condizione di reagire più agevolmente, essendo già in possesso di utili elementi cognitivi a partire da quelli già verificati come presupposti di iscrizione. Proprio per rimuovere questa che – più delle altre inadempienze – poteva comportare, per la Cassa, un grave nocimento alla realizzazione della tutela previdenziale della categoria professionale, il legislatore ha introdotto, in occasione della riforma dell'ordinamento della professione forense (legge n. 247 del 2012), un automatismo per cui l'iscrizione all'ordine comporta in ogni caso l'iscrizione alla Cassa, sicché una siffatta inadempienza non è più configurabile. [S. 67/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarata inammissibile, per non corretta individuazione della norma denunciata, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Trento, sez. per le controversie di lavoro, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. – degli artt. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990, e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nelle parti in cui individuano, rispettivamente, le ultime 520 settimane e 780 settimane coperte da contribuzione – cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico – in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l’accesso al pensionamento. L’effetto segnalato dal rimettente – per cui la disciplina censurata potrebbe irragionevolmente determinare, in caso di contribuzione conseguita per l’attività lavorativa espletata durante il periodo della cosiddetta “finestra mobile”, una riduzione del trattamento pensionistico, calcolato alla data di maturazione dei requisiti – non è determinato dalle disposizioni scrutinate. È, difatti, l’art. 12, comma 2, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010, come conv. in legge n. 122 del 2010, a distinguere tra maturazione dei requisiti e conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico e, conseguentemente, a porre il reale *thema decidendum* della questione, costituito dal rilievo e dalla qualificazione giuridica del periodo di attesa della “finestra”. (*Precedenti citati: sentenze n. 85 del 2015, n. 59 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 47 del 2008; ordinanza n. 335 del 2010*). [S. 23/18. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### **6. Le indennità e i trattamenti di fine servizio e rapporto**

La garanzia della giusta retribuzione (art. 36 Cost.) si sostanzia non soltanto nella congruità dell’ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell’erogazione. Il trattamento di fine servizio, in particolare, viene infatti corrisposto nel momento della cessazione dall’impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione. In ciò si realizza la funzione previdenziale, che concorre con quella retributiva. (*Precedente: S. 159/2019 - mass. 41050*). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Le indennità di fine servizio erogate nel settore pubblico vanno ricondotte, anche grazie al ruolo rilevante dell’autonomia collettiva, al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell’ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall’art. 2120 cod. civ. Esse costituiscono una componente del compenso conquistato attraverso la prestazione dell’attività lavorativa e come frutto di essa e, quindi, una parte integrante del patrimonio del beneficiario, che come tale spetta ai superstiti in caso di decesso del lavoratore. Pertanto, la natura retributiva attira tali prestazioni nell’ambito applicativo dell’art. 36 Cost. (*Precedenti: S. 258/2022 - mass. 45260; S. 159/2019 - mass. 41049; S. 213/2018 - mass. 40853; S. 106/1996 - mass. 22274; S. 243/1993 - mass. 19629 - 19631*). [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Nonostante la progressiva riduzione delle differenze tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato e la considerazione del trattamento di fine rapporto, disciplinato dall’art. 2120 cod. civ., e del trattamento di fine servizio

come una categoria unitaria – connotata da identità di natura, funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo – permangono delle differenze nelle rispettive discipline; tra le più rilevanti, il fatto che l'erogazione del TFS avvenga in modalità frazionata e sulla base di tempistiche posticipate rispetto al collocamento a riposo o alla maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico. (*Precedenti: S. 159/2019 - mass. 41049; S. 243/1993 - mass. 19629*). [S. 92/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Le indennità di fine rapporto si atteggiano come una categoria unitaria, connotata da identità di natura, funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo. Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata e costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario, che spetta ai superstiti nel caso di decesso del lavoratore in servizio. Nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 cod. civ., le indennità erogate nel settore pubblico presentano la natura di retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto, nonché dal momento della loro corresponsione, legato al venir meno della retribuzione. Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 82 del 2003, n. 459 del 2000, n. 243 del 1997, n. 106 del 1996 e n. 243 del 1993*). [S. 159/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### 6.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, sez. terza *quater*, in riferimento all'art. 36 Cost. dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come conv., e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come conv., che prevedono rispettivamente il differimento fino a 12 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio. Il t.f.s. costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale, cosicché non è da escludersi in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla sua tempestiva corresponsione. Tuttavia, tale intervento è vincolato sia al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità, che alla durata della misura. Il, sia pur più breve, differimento censurato non realizza invece un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un

lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro. Esso inoltre rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, poiché il sensibile incremento della pressione inflazionistica in corso acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita. Né può ritenersi soddisfacente la disciplina dell'anticipazione della prestazione, ex art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come conv., o l'anticipazione istituita con la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219, che si limitano a riconoscere la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però a un finanziamento oneroso di cui lo stesso lavoratore sopporta il costo. Al *vulnus* costituzionale riscontrato non può, allo stato, porsi rimedio, posto che il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto comporta. La discrezionalità di cui gode il legislatore deve, tuttavia, ritenersi temporalmente limitata. La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria. [S. 130/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

## Capitolo 12. Di alcune tipologie di trattamento

### 1. La pensione di anzianità (casistica)

È dichiarata inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento e per estrema genericità delle argomentazioni relative al non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte di appello di Torino, sez. lavoro, in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 22, primo comma, lett. c), della legge n. 153 del 1969, nella parte in cui prevede che gli iscritti alle assicurazioni obbligatorie per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti abbiano diritto alla pensione di anzianità a condizione che “non prestino attività lavorativa subordinata alla data della presentazione della domanda di pensione”, nonché degli artt. 10, comma 6, del d.lgs. n. 503 del 1992 e 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, che ribadiscono detta condizione. Il rimettente, da un lato, evoca la disciplina relativa al cumulo fra trattamento pensionistico e retributivo, posta a fondamento dell’asserita violazione del parametro evocato, senza scandirne l’evoluzione diacronica e senza indagare la *ratio* sottesa alle disposizioni, non approfondendo i tratti più significativi dell’evoluzione normativa e, soprattutto, omettendo di illustrare le ragioni dell’affermato legame fra detta disciplina e quella dei presupposti del diritto alla pensione di anzianità. La lacunosa ricostruzione del quadro normativo si riverbera, inoltre, sul *petitum* formulato dal giudice *a quo*, quanto alla mancata individuazione del momento in cui, nel susseguirsi delle disposizioni censurate, si sarebbe manifestato un *vulnus* tale da inficiarne la costituzionalità. Infine, il rimettente omette anche di esaminare compiutamente il «diritto vivente» della Corte di cassazione, con riferimento alla perdurante vigenza del requisito della inoccupazione. (*Precedenti citati: ordinanze n. 147 del 2020, n. 108 del 2020, n. 42 del 2020 e n. 202 del 2018*). [S. 213/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia, in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 59, commi 54 e 55, della legge n. 449 del 1997 e dell’art. 1 del d.m. 30 marzo 1998, in quanto, rispettivamente, confermano, per il periodo dal 3 novembre 1997 al 1° gennaio 1998, la sospensione delle previgenti norme attributive del diritto, con decorrenza nel periodo suindicato, a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all’età pensionabile e demandano a un successivo decreto ministeriale i termini di accesso al trattamento pensionistico per i lavoratori che avessero presentato, antecedentemente al 3 novembre 1997 domanda, accettata dall’amministrazione di appartenenza, per accedere al pensionamento entro il 1° aprile 1998. Le disposizioni impugnate realizzano un ragionevole temperamento tra le finalità di riequilibrio del sistema pensionistico, con rilevanti e evidenti benefici sulla finanza pubblica, e la compressione delle aspettative dei soggetti incisi dall’intervento, in quanto consistente in una limitata posticipazione della decorrenza del trattamento pensionistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 1997, n. 417 del 1996 e n. 439 del 1994; ordinanze n. 145 del 2011, n. 10 del 2011, n. 319 del 2001, n. 18 del 2001 e n. 318 del 1997*). [O. 94/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giur. reg. Lombardia, giudice unico delle pensioni, in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa presso l’INPS del dipendente civile o del militare che cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio, correlandola al servizio effettivo e non a quello utile. Al contrario di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, la scelta di limitare la concessione del beneficio del servizio utile – trattamento di favore preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato – solo ai militari e ai dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquistato il diritto alla pensione, è rimessa all’apprezzamento discrezionale del legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza. Per i lavoratori che non abbiano raggiunto l’anzianità utile al conseguimento della pensione, il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l’INPS, secondo le regole dell’assicurazione generale obbligatoria. La disciplina censurata, collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro – entro il quale il conseguimento del diritto alla pensione rappresenta non un dato accidentale ed estrinseco, ma un tratto distintivo di rilievo cruciale – non determina sperequazioni arbitrarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità. (*Precedente citato: sentenza n. 113 del 2001*). [S. 39/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## **2. Le pensioni di invalidità e inabilità**

La pensione di inabilità e l’indennità di accompagnamento di cui all’art. 1 della legge n. 18 del 1980 assolvono a due diverse funzioni: la prima a sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell’invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento; la seconda a consentire ai soggetti non autosufficienti (in ambito familiare e senza aggravio per le strutture pubbliche) condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana. L’indennità di accompagnamento, pertanto, costituisce una provvidenza specifica, funzionalmente diversa ed “aggiuntiva” rispetto alle prestazioni assistenziali connesse alle invalidità, la quale non può essere negata per il fatto che, a determinare il richiesto stato di invalidità civile assoluta, concorrano menomazioni – come la cecità parziale – che danno diritto ad autonome prestazioni. Contrasta infatti con il principio di eguaglianza concedere o meno una prestazione assistenziale a soggetti che ne siano parimenti bisognevoli, a seconda che fruiscono o meno di provvidenze preordinate ad altri fini. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2013 e n. 346 del 1989*). [S. 152/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3 e 38, comma 1, Cost., nei sensi e nel termine di cui in motivazione – l’art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi “ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni” anziché “ai soggetti di età superiore a diciotto anni”. L’indicato requisito anagrafico, censurato dalla

Corte d'appello di Torino, sez. lavoro, è irragionevole in quanto, a differenza degli altri percettori di assegni (o pensioni) sociali, la situazione di maggior bisogno è certamente preesistente all'ingresso in una fascia di età avanzata e non può ritenersi inverata solo al compimento del sessantesimo anno di età. L'esclusione dalla platea dei soggetti beneficiari del c.d. "incremento al milione" è, inoltre, particolarmente grave alla luce del fatto che l'assegno riconosciuto agli inabili, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 118 del 1971, è largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere. La maggiore spesa a carico dello Stato, derivante dall'estensione della maggiorazione agli invalidi civili – nel rispetto delle soglie di reddito stabilite dalla legge n. 448 del 2001 – non viola l'art. 81 Cost., poiché sono in gioco diritti incompressibili della persona; tuttavia il legislatore deve provvedere tempestivamente, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico, alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, i cui effetti temporali, nella prospettiva del contenimento dei valori costituzionali, vengono graduati, facendoli decorrere solo dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (effetto "ex nunc"). Resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché sia garantita agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2019, n. 6 del 2019, n. 222 del 2018, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008*). [S. 152/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

È dichiarata inammissibile, per richiesta di pronuncia manipolativa implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, in ordine all'individuazione della misura sostitutiva, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte d'appello di Torino, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 3, 38, primo comma, 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost. – dell'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, nella parte in cui attribuisce ai mutilati ed invalidi civili di età superiore agli anni 18, nei cui confronti sia accertata una totale inabilità lavorativa, una pensione di inabilità pari, nell'anno 2020, ad euro 286,81 mensili. Sebbene tale importo – anche sulla base della comparazione con quelli riconosciuti per altre provvidenze avvinte da analoga matrice assistenziale – sia innegabilmente e manifestamente insufficiente ad assicurare agli interessati il minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie della quotidianità, quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro, tuttavia non spetta alla Corte costituzionale una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo. Attesa anche la pluralità di soluzioni prospettate come possibili dal rimettente, un tale intervento manipolativo invaderebbe infatti l'ambito della discrezionalità, che – nel rispetto del "limite invalicabile" di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta riservata al legislatore, cui compete l'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 166 del 2017, n. 275 del 2016, n. 80 del 2010, n. 251 del 2008, n. 88 del 1992 e n. 769 del 1988*). [S. 152/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

### **3. La pensione di reversibilità, o indiretta**

L'istituto della pensione ai superstiti costituisce una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di

quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici (art. 3, secondo comma, Cost.) con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (art. 38, secondo comma, Cost.) rispetto alla generalità dei cittadini (art. 38, primo comma, Cost.). (*Precedenti: S. 174/2016 - mass. 38979; S. 286/1987 - mass. 4451*). [S. 162/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La *ratio* dei trattamenti di reversibilità consiste nel farne proseguire, almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da determinati vincoli familiari, garantendosi, così, ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto. Si realizza in tal modo, anche sul piano previdenziale, una forma di ultrattività della solidarietà familiare proiettando il relativo vincolo la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte. (*Precedenti: S. 88/2022 - mass. 44804; S. 174/2016 - mass. 38979; S. 180/1999 - mass. 24685; S. 70/1999 - mass. 24552; S. 18/1998*). [S. 162/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La pensione indiretta mutua la natura di retribuzione differita dalle proprie connotazioni previdenziali. (*Precedente: S. 174/2016 - mass. 38979*). [S. 100/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

L'istituto della pensione di reversibilità (o della pensione indiretta) è volta a preservare il vincolo di solidarietà che lega il dante causa ai suoi familiari, proiettandone la forza cogente anche nel tempo successivo alla morte, obiettivo riferito in egual misura sia al figlio nato nel matrimonio, sia a quello nato fuori del matrimonio, senza che rilevino le condizioni soggettive del figlio, ossia il fatto che egli possa contare, o meno, sull'altro genitore ancora in vita o su qualsiasi altra provvidenza. (*Precedenti: S. 174/2016 - mass. 38979; S. 419/1999 - mass. 25020; S. 180/1999 - mass. 24685; S. 70/1999 - mass. 24552*). [S. 100/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La *ratio* della reversibilità dei trattamenti pensionistici consiste nel farne proseguire, almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da determinati vincoli familiari, garantendosi, così, ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto; la reversibilità mira, pertanto, a tutelare la continuità del sostentamento e a prevenire lo stato di bisogno che possa derivare dalla morte di un congiunto. Si realizza in tal modo, anche sul piano previdenziale, una forma di ultrattività della solidarietà familiare, proiettando il relativo vincolo la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte. (*Precedenti: S. 174/2016 - mass. 38979; S. 180/1999 - mass. 24685; S. 70/1999 - mass. 24552; S. 18/1998*). [S. 88/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

In caso di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, il diritto dell'ex coniuge alla pensione di reversibilità e quello a una quota dell'indennità di fine rapporto spettante all'altro coniuge, previsti rispettivamente dagli artt. 9 e 12-*bis* della legge n. 898 del 1970, dipendono dalla titolarità dell'assegno di divorzio e svolgono entrambi funzioni che, nei rapporti orizzontali tra ex coniugi, riflettono istanze di rilievo costituzionale attinenti alla solidarietà e

all'effettività del principio di eguaglianza, essendo giustificati da ragioni assistenziali e compensativo-perequative, che coniugano la solidarietà con l'esigenza di riequilibrare gli effetti delle scelte condivise nello svolgimento della vita coniugale. (*Precedenti*: S. 419/1999 - mass. 25020; S. 777/1988; S. 286/1987 - mass. 4451; S. 7/1980). [S. 25/22. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

### 3.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili, in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore circa l'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, lett. b), del r.d.l. n. 636 del 1939, conv. con modif. nella legge n. 1272 del 1939, come sostituito dall'art. 2 della legge n. 218 del 1952, nel testo riformulato dall'art. 22 della legge n. 903 del 1965, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per il Lazio, in riferimento agli artt. 3 e 30, commi primo e terzo, Cost. La disposizione è censurata innanzitutto nella parte in cui – stabilendo le aliquote percentuali della pensione che spettano in favore dei superstiti – assegna al figlio minorenni nato da due persone non unite da vincolo coniugale l'attribuzione di una quota della pensione privilegiata indiretta identica a quella del figlio che riguardo a tale pensione concorra insieme all'altro suo genitore superstite, anziché della maggior quota del 70% spettante al minore che abbia perduto entrambi i suoi genitori. Essa, inoltre, è ulteriormente censurata perché, laddove la questione fosse accolta, non consente il riparto delle quote della pensione indiretta tra l'ex coniuge, che non è genitore del figlio superstite, e il minore stesso, pari al 70% e al 60%, in modo da ricondurle entro il complessivo limite del 100%, riducendole proporzionalmente. Se sussistono, in astratto, validi argomenti a sostegno della fondatezza della prima questione, vista l'apprezzabile discriminazione tra figli superstiti nati fuori dal matrimonio e figli nati nel matrimonio – perché i primi, oltre alla propria quota del 20%, possono sempre contare, indirettamente, anche su un *plus* di assistenza derivante dalla quota del 60% che per legge spetta al coniuge superstite suo genitore, cosa esclusa per i secondi – non è invece possibile risolvere mediante una sentenza additiva il problema posto dalla seconda questione. Pur a fronte dell'inadeguatezza del sistema attualmente vigente, infatti, non può chiedersi alla Corte costituzionale una diretta e autonoma rideterminazione delle quote, perché si tratterebbe di un intervento manipolativo. Né è ravvisabile una conclusione costituzionalmente obbligata, palesandosi, piuttosto, una pluralità di criteri risolutivi che, in astratto, si possono tutti prospettare come praticabili, per cui la scelta tra di essi, ovvero – in ipotesi – la scelta di un criterio ancora diverso, non può che spettare al legislatore. Tuttavia, va segnalata la necessità di un tempestivo intervento del legislatore, atto a colmare la lacuna che compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità, impedendo la piena soddisfazione del diritto a veder salvaguardata la forza cogente del vincolo di solidarietà familiare. (*Precedenti*: S. 151/2021 - mass. 44081; S. 152/2020 - mass. 42564; S. 248/2014 - mass. 38154; S. 23/2013 - mass. 36919; S. 86/2009 - mass. 33259). [S. 100/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 38 d.P.R. n. 818 del 1957, nella parte in cui non include tra i destinatari diretti

ed immediati della pensione di reversibilità i nipoti maggiorenni orfani riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati. Il rapporto di parentela tra l'ascendente e il nipote maggiorenne, orfano e inabile al lavoro, subisce un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello con il nipote minorenni, nonostante la relazione instaurata sia assimilabile, in ragione della condizione di minorata capacità e della vivenza a carico. È, pertanto, illogico, e ingiustamente discriminatorio, che i soli nipoti orfani maggiorenni e inabili al lavoro viventi a carico del *de cuius* siano esclusi dal godimento del detto trattamento. Né vale argomentarne l'esclusione, in ragione della limitata durata nel tempo della prestazione in favore dei nipoti minori, fino alla maggiore età, e della più lunga durata, in astratto, dell'aspettativa di vita del nipote maggiorenne inabile al lavoro, non essendo tale differenza dirimente ai fini della spettanza di un diritto che ha matrice solidaristica, a garanzia delle esigenze minime di protezione della persona. [S. 88/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui non prevede, per il calcolo della pensione ai superstiti di assicurati deceduti anteriormente ai 57 anni d'età, l'attualizzazione del coefficiente di trasformazione del montante contributivo ai nuovi limiti d'età pensionabile in vigore. Il legislatore – nella discrezionalità che gli compete con riguardo alla determinazione dei presupposti e della misura delle pensioni – ha individuato un punto di mediazione tra il sistema di calcolo contributivo, introdotto dalla legge n. 335 del 1995, e il fondamento solidaristico che contraddistingue le pensioni ai superstiti, accorando a tale categoria di beneficiari il diritto al trattamento previdenziale anche quando l'assicurato non abbia maturato i requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia e prevedendo l'applicazione di un coefficiente di trasformazione convenzionalmente ancorato all'età di cinquantasette anni in caso di decesso dell'assicurato ad un'età inferiore. L'avvenuta elevazione dell'età pensionabile nel diverso settore delle pensioni dirette non rende irragionevole tale punto di equilibrio né impone (come richiesto dal rimettente) di ancorare il censurato coefficiente di trasformazione a quello più favorevole previsto per chi acceda alla pensione di vecchiaia a un'età apprezzabilmente maggiore di cinquantasette anni. Un simile intervento risulterebbe disarmonico rispetto all'odierna configurazione della pensione ai superstiti come diritto autonomo e originario e comporterebbe l'assimilazione di situazioni eterogenee, governate da principi peculiari (da un lato, la pensione diretta di vecchiaia, con coefficienti di trasformazione rimodulati in armonia con l'innalzamento dell'età pensionabile; dall'altro, la pensione ai superstiti, erogata anche ai congiunti di assicurati morti prima di cinquantasette anni senza aver conseguito la pensione di vecchiaia); inoltre, uniformerebbe indiscriminatamente verso l'alto le pensioni ai superstiti di assicurati morti prima di aver conseguito il diritto alla pensione diretta, conducendo a un risultato non costituzionalmente imposto dal loro fondamento solidaristico e contrario alla linea di graduale ed equilibrato incremento del trattamento previdenziale in relazione al progredire dell'età pensionabile e della contribuzione versata. Quanto all'asserito *vulnus* alla garanzia di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, va rilevato che la ridefinizione dei coefficienti di

trasformazione opera secondo un criterio di gradualità e in senso solo parzialmente riduttivo, e che i vincoli (correlati alla speranza di vita, all'andamento demografico e alle dinamiche del PIL di lungo periodo) imposti dalla legge al procedimento di revisione dei coefficienti contemperano la tutela dei diritti previdenziali dei singoli con la complessiva sostenibilità del sistema pensionistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2016, n. 228 del 2010, n. 74 del 2008, n. 446 del 2002; ordinanza n. 274 del 2015*). [S. 23/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### **4. La pensione privilegiata ordinaria**

La pensione privilegiata, che si atteggia come una sorta di riparazione per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato, è un istituto previdenziale che attribuisce un trattamento speciale di quiescenza e perciò presuppone la cessazione del rapporto di impiego. (*Precedenti citati: sentenze n. 241 del 2016, n. 43 del 2015 e n. 428 del 1993*). [S. 20/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

##### *4.1. Casi concreti*

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, conv., con mod., in legge n. 214 del 2011, che abroga l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico. La norma censurata ha accentuato i caratteri di specialità, sul versante oggettivo e soggettivo, della pensione privilegiata, delimitando la platea dei beneficiari, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari. Essa pertanto non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici. Né la disciplina appare irragionevole, per essere stata introdotta senza una stima analitica dei risparmi attesi, perché il legislatore, con apprezzamento che si sottrae alle censure del rimettente, ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo. [S. 20/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, censurati – in riferimento all'art. 3 Cost. – dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, in quanto limitano al 70 per cento la cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo delle pensioni privilegiate ordinarie, escludendole dal regime di cumulo integrale con i redditi da lavoro introdotto per le pensioni dirette di anzianità. La comparazione proposta dal rimettente riguarda prestazioni non omogenee, dal momento che la pensione di anzianità si atteggia come un beneficio concesso al lavoratore, prescinde dal raggiungimento dell'età pensionabile e postula l'avvenuto svolgimento dell'attività per un tempo predeterminato, mentre la pensione privilegiata ordinaria è ancorata ad eventi dannosi provocati da una causa di servizio e consegue alla cessazione del rapporto di impiego per inabilità permanente al servizio. La natura di retribuzione differita, che accomuna le due prestazioni,

non rende costituzionalmente obbligata la loro assimilazione agli effetti della disciplina del cumulo; né la parificazione può derivare dalla circostanza accidentale che il titolare di pensione privilegiata ordinaria abbia tutti i requisiti per accedere anche a quella di anzianità, in quanto se ciò si verifica si ha diritto solo alla prima. È invece ragionevole il punto di equilibrio individuato dal legislatore, che ha scelto di apprestare, ai fini del cumulo con i redditi da lavoro, una disciplina uniforme per le pensioni privilegiate ordinarie e per i trattamenti di invalidità, valorizzando il loro comune presupposto (lesione dell'integrità fisica) e la *ratio* della pensione privilegiata (costituente "una sorta di riparazione" del danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato). I benefici riconosciuti al percettore di pensione privilegiata ordinaria, anche in termini di incremento della pensione corrisposta, compensano la riduzione della capacità di produrre reddito derivante dall'infermità, e hanno il loro contrappeso nella restrizione del cumulo con il reddito da lavoro, stabilita in misura tale da non intralciare in modo sproporzionato il diritto a lavorare dopo la pensione. (*Precedenti citati: sentenze n. 43 del 2015, n. 416 del 1999, n. 428 del 1993, n. 30 del 1976 e n. 155 del 1969*). [S. 241/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### **5. Le pensioni anticipate e la "quota 100" (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Trento, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come conv., che vieta il cumulo tra la pensione anticipata c.d. "quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui. Il divieto di cumulo previsto dalla norma censurata risponde non irragionevolmente a più ampie esigenze di razionalità del sistema pensionistico, all'interno del quale il regime derogatorio introdotto dal legislatore del 2019 con una misura sperimentale e temporalmente limitata, risulta particolarmente vantaggioso per chi scelga di farvi ricorso. L'assenza di omogeneità fra le prestazioni di lavoro occasionale e intermittente, infatti, porta alla conclusione che non è violato il principio di eguaglianza: mentre al lavoro intermittente, perché subordinato, si accompagna l'obbligo di contribuzione, così non accade per il lavoro autonomo occasionale produttivo di redditi entro la soglia massima dei 5.000 euro lordi annui. La scelta del legislatore non risulta costituzionalmente illegittima neppure considerando la sproporzione che può in concreto determinarsi fra l'entità dei redditi da lavoro percepiti dal pensionato che ha usufruito della c.d. "quota 100" e i ratei di pensione la cui erogazione è sospesa. Non si può infatti non considerare l'eccezionalità della misura pensionistica in esame, che ha consentito, per il triennio 2019-2021, il ritiro dal lavoro all'età di 62 anni, con un'anzianità contributiva di almeno 38 anni, senza penalizzazioni nel calcolo della rendita. In tale regime, la percezione da parte del pensionato di redditi da lavoro, qualunque ne sia l'entità, costituisce elemento fattuale che contraddice il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire di tale favorevole trattamento pensionistico anticipato, e mette a rischio l'obiettivo occupazionale. (*Precedenti: S. 104/2022 - mass. 44723; S. 127/2020 - mass. 43215; S. 32/2018 - mass. 39850; S. 241/2016 - mass. 39152; S. 416/1999 - mass. 25042; O. 346/2004 - mass. 28852*). [S. 224/22. Pres. SCIARRA; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, che, al comma 1, estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100", ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della c.d. "quota 100" di conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione), mentre, al comma 2, individua, per i dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Le argomentazioni della difesa regionale a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, posta dal comma 3 dell'art. 7 impugnato dal Governo, con la spesa previdenziale che comporta la norma censurata a carico del bilancio regionale – gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione – sono generiche e prive di riscontri; esse evocano, peraltro, un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente, in quanto la sostenibilità del sistema pensionistico regionale – anch'esso espressione dell'art. 38 Cost. – vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni. Donde un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" – l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto. [S. 235/20. Pres. MORELLI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., dell'art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limita l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016 e non include anche quelli corrisposti dal 2012 al 2015. La riduzione in esame si proietta in un arco temporale definito e si articola, anche nella misura percentuale, secondo un progredire graduale, circoscritto entro limiti sostenibili, che non vanificano i diritti fondamentali coinvolti, senza compromettere il nesso di tendenziale equilibrio tra le pensioni, le retribuzioni e la contribuzione versata, tra loro non in rapporto di indefettibile corrispondenza, ma di tendenziale correlazione, attraverso una valutazione globale e complessiva. La mancata estensione della deroga anche ai ratei di pensione corrisposti in data anteriore al 1° gennaio 2016 e già incisi dalle decurtazioni in esame non è pertanto irragionevole, né lede i principi di

adeguatezza e di proporzionalità delle prestazioni previdenziali enunciati dai parametri costituzionali evocati, perché il legislatore ben può disincentivare i pensionamenti anticipati e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita. Neppure la modulazione temporale è irragionevole, per l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, in un quadro sensibilmente mutato per l'affievolirsi delle esigenze che avevano giustificato le iniziali misure restrittive. La scelta di differire al futuro l'efficacia dell'ulteriore deroga non genera, pertanto, una ingiustificata disparità di trattamento e non travalica i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, anche alla luce delle esigenze connesse alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa. (*Precedenti citati: sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017, n. 23 del 2017, n. 416 del 1999 e n. 119 del 1991*). [S. 104/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## Capitolo 13. Le pensioni nel settore pubblico

### 1. Il blocco retributivo e gli effetti pensionistici (casistica)

Il legislatore può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 96 del 2016*). [S. 200/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti, sez. giur. per il Lazio, in riferimento all'art. 3 Cost. – del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., in legge n. 122 del 2010, dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011, conv., con modif., in legge n. 111 del 2011, e dell'art. 1, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 122 del 2013 che, con riguardo al blocco delle progressioni economiche disposto per il triennio 2011-2013 e prorogato al 2014 prevede, ai fini del trattamento pensionistico, la permanenza di tali effetti anche successivamente al 1° gennaio 2015, anche per i militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco, della speciale promozione c.d. “alla vigilia” contemplata dall'abrogato art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare. La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente “promosso” sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica – senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza – per l'incidenza del “fluire del tempo” che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa. Ciò vale anche con specifico riferimento alla particolare ipotesi di promozione “alla vigilia”, che, rappresentando una progressione in carriera ancorché di efficacia limitata ad un solo giorno e non essendo eccettuata dal generale regime di blocco della progressione economica in tutto il pubblico impiego, è assoggettata alla disciplina limitativa censurata. (*Precedenti citati: sentenze n. 167 del 2020, n. 200 del 2018, n. 104 del 2018, n. 53 del 2017 e n. 254 del 2014*). [S. 92/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate manifestamente infondate, perché analoghe ad altre già dichiarate non fondate, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. per il Lazio, in riferimento all'art. 3 Cost. – del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., in legge n. 122 del 2010, dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011, conv., con modif., in legge n. 111 del 2011, e dell'art. 1, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 122 del 2013 che, con riguardo al blocco delle progressioni economiche disposto per il triennio 2011-2013 e prorogato al 2014 prevede, ai fini del trattamento pensionistico, la permanenza di tali effetti anche successivamente al 1° gennaio 2015. Il rimettente non ha addotto argomentazioni nuove e diverse rispetto a quelle già esaminate dalla sentenza n. 200 del 2018 (\*\*\*) , con la quale la Corte, nel dichiarare non fondate analoghe questioni di costituzionalità, ha posto in evidenza che una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel

quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2015, n. 154 del 2014 e n. 310 del 2013*). [S. 92/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

(\*\*\*) *Si riporta la massima di rilievo della citata sentenza:*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. Liguria, in riferimento all'art. 3 Cost. - dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif. in legge n. 122 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011, conv., con modif., in legge n. 111 del 2011, come integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013. Va escluso, per la sua articolazione testuale e la sua evidente *ratio*, che la normativa censurata - prorogando il blocco triennale degli stipendi dei pubblici dipendenti anche per l'anno 2014, in modo che la retribuzione così calcolata è anche base di calcolo della contribuzione previdenziale, con effetti sui dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore - abbia natura tributaria, e che introduca un prelievo straordinario sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, trattandosi di una regola conformativa delle medesime retribuzioni. La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente "promosso" sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano previdenziale, si giustifica, rispetto ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, per l'incidenza del "fluire del tempo", che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili. Spetta al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti interessati dagli effetti prodotti dalla normativa in esame. (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 96 del 2016, n. 178 del 2015, n. 254 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 del 2013, n. 304 del 2013 e n. 223 del 2012; ordinanza n. 113 del 2014*). [S. 200/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

## **2. Sulla lamentata disparità di genere (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011 (conv., con modif., nella legge n. 214 del 2011), come interpretato dall'art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013 (conv., con modif., nella legge n. 125 del 2013), e dell'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, censurati dal Tribunale di Roma - in riferimento agli artt. 3 e 37, primo comma, Cost. e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 157 del TFUE, all'art. 21 della CDFUE e all'art. 2 della direttiva 2006/54/CE - nella parte in cui imporrebbero il collocamento a riposo al raggiungimento del 65° anno di età dell'impiegata pubblica che alla data del 31 dicembre 2011 aveva maturato i requisiti per il conseguimento della pensione di vecchiaia (con il raggiungimento del 61° anno di età e di 20 anni di contribuzione), impedendole di rimanere in servizio, a domanda, fino all'età di 66 anni e tre/sette mesi, corrispondente alla superiore età asseritamente prevista per il collocamento a

riposo dell'impiegato pubblico di sesso maschile che si trovi in analoga situazione. Il rimettente ha prospettato il contrasto della normativa censurata con il principio di parità di retribuzione tra lavoratori senza distinzione di sesso, enunciato dall'art. 157 del TFUE, il quale – anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia – è norma direttamente applicabile dal giudice nazionale e lo vincola all'osservanza del diritto europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio a quo la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni sollevate. La complessità della materia, così come emerge dalle disposizioni censurate e dal quadro normativo in cui esse si inseriscono, avrebbe potuto tanto più indirizzare il giudice rimettente verso la strada del rinvio pregiudiziale alla Corte UE, al fine di verificare l'effettiva incompatibilità della normativa interna con il diritto a una effettiva parità di trattamento tra lavoratori uomini e donne. (Precedenti citati: sentenze n. 226 del 2014, n. 267 del 2013, n. 86 del 2012, n. 75 del 2012, n. 227 del 2010, n. 28 del 2010 e n. 284 del 2007; ordinanze n. 48 del 2017 e n. 207 del 2013). [S. 111/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### **3. Di alcune tipologie**

#### **3.1. Gli organi costituzionali (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili – in quanto le relative censure investono un atto normativo che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio operato ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di garanzia del Senato in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, della delib. del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, che disciplina i vitalizi riconosciuti agli *ex* parlamentari. Tale normativa – omologa a quella introdotta dall'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati con delib. n. 14 del 2018 – ha significativamente innovato la disciplina dell'assegno vitalizio, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo, vigente nell'ordinamento generale, al termine di una evoluzione normativa che – fatta eccezione per la disciplina fiscale, di rango legislativo – ha sempre trovato il suo assetto in regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere. In particolare, la determinazione in scrutinio, adottata dall'organo di vertice dell'amministrazione del Senato, si iscrive nel novero dei regolamenti parlamentari c.d. “minori” o “derivati”, che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli c.d. “maggiori” o “generali”. Sebbene l'opzione per la fonte legislativa – espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti alla Corte costituzionale e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo *status* di parlamentare – in quanto la disciplina del vitalizio, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale –, anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni. Essi contribuiscono, come tali,

a delineare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l'ambito di competenza riservato avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. Spetta, pertanto, agli organi dell'autodichia il giudizio – che si svolge secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio – sulla legittimità della deliberazione censurata. (Precedenti: S. 262/2017 - mass. 40991; S. 120/2014 - mass. 37920; S. 379/1996 - mass. 22938; S. 154/1985 - mass. 10917). [S. 237/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 147 del 2013, censurato dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati – in riferimento agli artt. 3, 53 e 136 Cost. – assumendo che il comma 487 assoggetterebbe il personale in quiescenza della Camera dei deputati al “contributo di solidarietà”, di presumibile natura tributaria, imposto dal comma 486 ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie. Contrariamente a tale erroneo presupposto interpretativo, il citato comma 487 – nel prevedere che gli organi costituzionali (nonché le Regioni e Province autonome) versino al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, nell'esercizio della loro autonomia, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale – prescrive che ciò avvenga in base ai “principi” desumibili dal comma 486, e non già in base alle regole da esso dettate, sicché la delibera impugnata nei giudizi *a quibus*, con cui la Camera dei deputati ha disposto l'applicazione del “contributo di solidarietà” ai propri pensionati, non costituisce necessaria conseguenza delle disposizioni legislative, bensì una decisione autonoma dell'organo costituzionale, che – traducendosi in una operazione, limitata nel tempo ed eccezionale, incidente, secondo un criterio di progressività ed in base ad aliquote ragionevoli, sugli importi pensionistici più elevati – è conforme ai principi di cui al comma 486. Restano conseguentemente assorbite anche le ulteriori prospettate violazioni del principio di eguaglianza - in rapporto all'art. 1, comma 590, della stessa legge n. 147 del 2013 (riguardante un contributo sui redditi, e non sulle pensioni) – e del giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 116 del 2013 (in relazione al diverso “contributo di perequazione”, previsto dal caducato art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011). (Precedenti citati: sentenze n. 254 del 2015, n. 173 del 2016 e n. 116 del 2013). [S. 213/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

*In tema, si veda anche il Volume 3, Capitolo 8, par. 6.*

### **3.2. Il personale diplomatico (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili, per la richiesta di intervento implicante scelte affidate alla discrezionalità del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'art. 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, che disciplinano il trattamento previdenziale del personale

diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo e, in particolare, la valutazione dell'indennità di posizione ai fini pensionistici, nella specie computata nella misura minima. Le censure vertono sulla determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti della retribuzione, come l'indennità di servizio all'estero, e si iscrive in un quadro devoluto alla contrattazione collettiva. Il superamento delle incongruenze indicate dal rimettente postula un complessivo intervento di armonizzazione, destinato a incidere sia sulla peculiare disciplina retributiva applicabile al personale diplomatico, sia sulla connessa normativa previdenziale, nella ineludibile considerazione dell'unitarietà della carriera diplomatica, della specificità dei ruoli di volta in volta ricoperti nelle diverse sedi dell'amministrazione, della particolarità degli emolumenti corrisposti a chi presta servizio all'estero e in parte valorizzati anche ai fini previdenziali. Si profilano in tal modo soluzioni radicalmente alternative, che non consentono di indirizzare l'intervento correttivo richiesto né di collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci. (*Precedente: S. 183/2022 - mass. 44975*). [S. 214/22. Pres. SCIARRA; Red. SCIARRA]

### **3.3. Il personale delle regioni e delle agenzie regionali (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte dei conti, sez. giur. d'appello per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 Cost. – dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014 e dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2016 i quali, rispettivamente, stabiliscono che, dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, non possono superare il tetto di 160.000 euro annui e confermano tale misura anche per il triennio 2017-2019. La disciplina censurata deve essere ricondotta alle modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale. La misura in questione, infatti, razionalizza la spesa previdenziale e riequilibra complessivamente il sistema, così da differenziarsi – nella struttura e nelle finalità – dalla logica sia dell'imposizione tributaria che delle prestazioni patrimoniali disciplinate dall'art. 23 Cost. I vincoli posti all'ammontare dei trattamenti pensionistici sono inoltre calibrati in modo tale da non infrangere il canone di proporzionalità, investendo i soli trattamenti pensionistici di importo più ragguardevole. L'imposizione di un limite, pur protraendosi per un tempo apprezzabile, presenta comunque una durata definita, che non è stata reiterata *sine die*, e comunque non è arbitraria, poiché fa riscontro all'acuirsi delle criticità della gestione previdenziale regionale. Né il sistema previdenziale applicabile ai dipendenti della Regione Siciliana comporta un'arbitraria disparità di trattamento, in quanto, pur se in via di tendenziale e ancora incompiuta assimilazione al regime statale, esso è contraddistinto da rilevanti particolarità, tali da non renderlo comparabile all'eterogeneo apparato di tutela previsto per gli altri pensionati del settore pubblico o privato. Si deve anche escludere la lesione dell'affidamento dei titolari delle pensioni in esame, in quanto la disciplina censurata è assistita da una congrua giustificazione, e non implica una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento pensionistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 234 del*

2020, n. 240 del 2019, n. 20 del 2018, n. 259 del 2017, n. 173 del 2016, n. 208 del 2014 e n. 116 del 2013). [S. 263/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'appello di Trieste in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost., dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, che, abrogando i commi 3 e 4 dell'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, ha disposto, a decorrere dal 1° settembre 2014, per i dirigenti regionali, la cessazione dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione dirigenziale. La scelta legislativa censurata non si atteggia come prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione; peraltro, essa si raccorda a una innovazione che si riverbera sullo stesso rapporto sinallagmatico, cosicché non si configura quale prelievo di natura tributaria, di norma disancorato dal rapporto sinallagmatico. Neppure si realizza un'arbitraria disparità di trattamento rispetto al personale cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990, che continua a beneficiare delle prestazioni previdenziali aggiuntive, in quanto tali dirigenti, in rapporto all'indennità di funzione, non avrebbero altrimenti goduto di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990. Né, infine, le norme censurate determinano un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, in quanto la tutela dei dirigenti pensionati, con riguardo alla singola voce dell'indennità di funzione, è assicurata in termini coerenti con la disciplina della previdenza pubblica, tenendo anche conto del fatto che i dirigenti regionali hanno continuato a godere di un trattamento aggiuntivo fino al 1° settembre 2014, pur avendo versato alla Regione i contributi solo fino al 30 settembre 1990. Inserita in un complesso di misure di assestamento del bilancio regionale, la disciplina censurata elimina infatti un trattamento previdenziale di particolare favore, come già evidenziato dalla Corte dei conti, senza che rilevi né la carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi attesi delle misure censurate – che assume valenza significativa nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevante – né la pretesa esiguità dei risparmi che la misura in esame determina o al lungo tempo che è trascorso dalla salvaguardia del trattamento di favore. (*Precedenti citati: sentenze n. 159 del 2019, n. 20 del 2018, n. 250 del 2017, n. 173 del 2016, n. 178 del 2015, n. 70 del 2015 e n. 116 del 2013*). [S. 240/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, il quale, introducendo il comma 3-*bis* nell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, stabilisce che il personale della neoistituita "Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario", inquadrato nella contrattazione collettiva delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, mantiene ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza l'iscrizione alla gestione speciale dell'INPS per i dipendenti pubblici già iscritti all'INPDAP e alla CPDEL. La disposizione impugnata dal Governo incide palesemente ed esclusivamente sulla materia della "previdenza sociale", che è assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale e preclusa a quello regionale; né a consentire alla Regione l'esercizio della funzione legislativa in detta materia potrebbe valere (quand'anche fondato)

l'argomento addotto dalla resistente, secondo cui il censurato art. 20 si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento. (*Precedente citato: sentenza n. 38 del 2018*). [S. 82/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### **3.4. La polizia penitenziaria (casistica)**

È ordinata la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sez. giur. per la Puglia, in composizione monocratica, per una nuova valutazione, alla luce della intervenuta modifica normativa, della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 23, quinto comma, della legge n. 121 del 1981, nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il personale ad ordinamento militare, siano estesi in favore del personale della Polizia di Stato. Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione è intervenuto l'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, che investe in modo significativo il quadro normativo in cui si inserisce la norma censurata, poiché prevede l'applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile anche al personale delle forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati. Peraltro analoga questione, sollevata dallo stesso giudice *a quo* e riguardante il personale della Polizia penitenziaria, è stata dichiarata non fondata con sentenza n. 33 del 2023. (*Precedente: S. 33/2023 - mass. 45423*). [S. 33/23. Pres. de PRETIS; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per la Puglia, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti per il personale a ordinamento militare, siano estesi in favore del personale della Polizia penitenziaria. La disposizione censurata – che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 101, della legge di bilancio n. 234 del 2021, si applica solo ai periodi antecedenti al 1° gennaio 2022, poiché da quella data la novella estende al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile quanto previsto per il personale militare – non determina un'ingiustificata disparità di trattamento. Il più favorevole trattamento riservato al personale militare – quanto al calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema c.d. misto della riforma del 1995, nell'interpretazione accolta dalle sez. riunite della Corte dei conti – non può infatti assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a implicare la necessaria estensione fin dall'epoca della smilitarizzazione (e quindi *ex tunc*) della normativa speciale al personale della Polizia penitenziaria. Va pertanto rimarcata la distinzione, quanto al trattamento pensionistico, tra il personale a ordinamento civile e quello a ordinamento militare, come risulta dal d.P.R. n. 1092 del 1973, che li distingue nettamente, salvo che nelle disposizioni generali, stabilendo un trattamento pensionistico più favorevole per quello militare, in ragione della base pensionabile più elevata (44% in luogo di 35%), che il dipendente ottiene al compimento dell'età minima pensionabile. Né la riconosciuta specificità del ruolo delle Forze di polizia, estesa a tutto il personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico,

con generale esclusione del personale a ordinamento civile, ridonda in violazione del principio di eguaglianza, stante l'ampia discrezionalità del legislatore in materia, esercitata in un più generale contesto in cui compete al legislatore, pur nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti. (*Precedenti*: S. 270/2022 - mass. 45187; S. 214/2022 - mass. 45065; S. 120/2018 - mass. 40506; S. 20/2018 - mass. 39784; S. 259/2017 - mass. 40562; S. 202/2008 - mass. 32551; O. 168/1995 - mass. 21424; O. 847/1988 - mass. 13770). [S. 33/23. Pres. de PRETIS; Red. AMOROSO]

### **3.5. I dipendenti degli enti pubblici creditizi (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, conv., con mod., dalla legge n. 111 del 2011 – per violazione degli artt. 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU – con il quale il legislatore ha (dichiaratamente) interpretato autenticamente l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, nel senso che la quota a carico della gestione speciale dei trattamenti pensionistici dei dipendenti degli enti pubblici creditizi, in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 1990, va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza alla predetta data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale. L'intervento legislativo operato dal Governo, ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta, risulta chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino – Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole all'ente previdenziale, come è confermato dalla tempistica dell'emanazione del decreto legge e dalla Relazione tecnica al disegno di legge di conversione, sussistendo sotto tale profilo la lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei proprio diritti. [S. 12/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## SEZIONE TERZA. LA TUTELA DELLA SALUTE

### Capitolo 14. L'organizzazione sanitaria

#### 1. Aziende sanitarie e singole strutture

L'attività di mero supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie. [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 32 Cost., dell'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, che istituisce la sesta centrale operativa 118, con sede nel territorio di competenza della ASL BT. Non risulta alcuna contraddizione tra il criterio demografico stabilito dall'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015 – il quale prevede che ogni centrale operativa abbia «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti» – e la norma impugnata, poiché, come risulta dal suo tenore letterale, l'indicazione non ha carattere vincolante; inoltre, secondo i dati della popolazione, l'istituzione risulterebbe giustificata anche in base al citato criterio. [S. 17/22. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

*Sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), quale disciplina riconducibile alla competenza concorrente sulla tutela della salute, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 30, par. 2 e, sulle farmacie e i criteri dettati in via legislativa, par. 3.1. Sull'istituzione di centri di primo intervento presso presidi ospedalieri o di aziende ospedaliero-universitarie, ove in rapporto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e con la gestione commissariale, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 30, par. 2.1.*

#### 2. La sanità convenzionata

##### 2.1. L'accreditamento delle strutture

I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio e di accreditamento istituzionale di strutture sanitarie sono, in base ai principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. Mentre per l'autorizzazione i profili rilevanti sono quelli inerenti al fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio – e, in particolare, quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti – così da garantire la corretta distribuzione sul territorio, ai fini dell'accreditamento rileva il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) . (Precedenti: S. 195/2021 - mass. 44308; S. 36/2021 - mass. 43644; S. 7/2021 - mass. 43554). [S. 32/23. Pres. de PRETIS; Red. PROSPERETTI]

L'accreditamento c.d. istituzionale delle strutture sanitarie private, dalla forte connotazione pubblicistica, è mirato al riconoscimento del possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti specifici requisiti. Nell'assetto

attuale, l'accreditamento è strettamente connesso anche alle scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all'ingresso nel Servizio sanitario nazionale (SSN) e più specificamente regionale. Di conseguenza, non tutti i privati in possesso dei requisiti tecnici richiesti hanno diritto a ottenerlo, ma solo quelli la cui attività si inserisce in modo appropriato nella programmazione regionale: sussiste, dunque, una sfera di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione dell'accreditamento, in considerazione della valutazione della rispondenza e adeguatezza agli obiettivi della programmazione, nonché delle risorse organizzative e finanziarie disponibili. (*Precedenti: S. 200/2005 - mass. 29403; S. 416/1995 - mass. 22663*). [S. 113/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

La particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata. Per lo stesso motivo anche l'esercizio dell'attività libero-professionale *intra moenia* è consentito dal legislatore purché ciò avvenga oltre l'orario di lavoro, all'interno o al di fuori della struttura sanitaria, ma con l'espressa esclusione delle strutture private convenzionate e di quelle private accreditate. [S. 238/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

*Sul regime degli accreditamenti quale espressione di principi fondamentali in materia di tutela della salute, si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitolo 30, par. 1 e 2.1.*

#### *2.1.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia «tutela della salute», dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma *2-bis*, lettere *b*), *c*) e *d*), assegnando all'AReSS, da un lato, la gestione dei procedimenti in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità, o di sede, di strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private e, dall'altro lato, l'ulteriore competenza in materia di supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale della Regione. I compiti previsti dal legislatore statale non spettano alle aziende sanitarie, ma alle regioni stesse; quanto alle disposizioni impugnate, esse si limitano a trasferire dalla Regione Puglia a un ente strumentale regionale la titolarità della competenza a gestire funzioni che non incidono sui profili attinenti allo svolgimento dei monitoraggi e dei controlli sul rispetto degli accordi contrattuali, strumenti diversi dalle autorizzazioni e dagli accreditamenti. Nemmeno l'attività di mero supporto all'elaborazione di migliori strategie comunicative regionali in materia di sanità comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie: attività riconducibile alle originarie finalità già assegnate all'AReSS dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 29 del 2017). [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, l'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, che riconosce un contributo ai soggetti accreditati e legati al Servizio sanitario regionale da un apposito contratto. La disposizione impugnata dal Governo introduce una remunerazione ulteriore e aggiuntiva, al di fuori della fonte convenzionale e del sistema tariffario che la connota – volto a ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili – così discostandosi dal principio fondamentale della remunerazione globale in base a tariffe omnicomprendenti per le prestazioni acquisite da un soggetto privato accreditato. (*Precedenti: S. 76/2023 - mass. 45477; S. 192/2017 - mass. 42056; S. 124/2015 - mass. 38445; S. 94/2009 - mass. 33283 - 33284 - 33285 - 33286 - 33287 - 33288 - 33289 - 33290*). [S. 176/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 8, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2003, limitatamente alle parole «e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base». La disposizione censurata dal TAR Campania, nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle residenze sanitarie assistenziali, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto, limita in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l'iniziativa economica privata. Essa, infatti, determina per legge, ai fini della verifica regionale di compatibilità del progetto che condiziona il rilascio da parte del comune dell'autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura, la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base, con un automatismo irragionevole e sproporzionato. Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio, che determina un ingiustificato effetto discriminatorio, non coerente neppure con un regime di concorrenza "amministrata". L'illegittimità costituzionale opera nel senso che resta possibile una valutazione in concreto, volta a verificare la compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture già presenti. [S. 74/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, che consente alle strutture sanitarie contemplate dai regolamenti regionali nn. 4) e 5) del 2019 di svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura. Il comma 2 dello stesso art. 16 subordina espressamente la possibilità per le RSA in esame di svolgere parte della propria attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia, mentre i regolamenti regionali richiamati sono stati adottati in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992. Si deve ritenere perciò che i criteri stabiliti

dalla Giunta regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività debbano necessariamente rispettare le prescrizioni poste dai richiamati artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e dai regolamenti regionali nn. 4) e 5) del 2019, che vi prestano attuazione a livello regionale. [S. 53/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, che consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico-IRCCS privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. L'art. 8-quater, comma 1, del d.lgs. 502 del 1992 – nell'esigere, quale principio fondamentale in materia di tutela della salute, la verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti dalle strutture sanitarie autorizzate che intendano accreditarsi – delinea, ai fini dell'accreditamento, uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione e l'inizio del procedimento di accreditamento; tuttavia non preclude la facoltà, in una prospettiva di semplificazione, di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale. (*Precedenti: S. 106/2020 - mass. 43001; S. 132/2013 - mass. 37423*). [S. 195/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che sostituisce l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, limitatamente alle seguenti parole: «, salvo che: 3.1. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.); 3.2. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.); 3.3. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.5.). Nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività.»». La disposizione regionale impugnata – disponendo che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, salvo che per le strutture già autorizzate all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine e alla PET – viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute. Il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti previsto dal legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992)

vincola infatti le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale e, in base ai richiamati principi della legge statale, i due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2021, n. 106 del 2020, n. 238 del 2018, n. 161 del 2016, n. 132 del 2013, n. 292 del 2012*). [S. 36/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 41, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. – l'art. 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019 che, per consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo regionale, sospende la presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture residenziali per anziani non autosufficienti sino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea. La norma impugnata dal Governo contraddice il principio fondamentale, desumibile dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, per cui l'autorizzazione non è subordinata alla verifica di compatibilità con il "fabbisogno programmato" delle prestazioni LEA rese dalla Regione, bensì a quella con il "fabbisogno complessivo" e attuale nella Regione, che è stabilito senza che risulti determinante la circostanza se tali prestazioni saranno richieste al Servizio sanitario regionale o, invece, saranno rese in regime di diritto privato. Inoltre, la norma impugnata introduce una indebita barriera all'ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie in questione – che si traduce in una posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti –, in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato. [S. 7/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, che indica i requisiti per l'accredimento delle strutture socio-sanitarie. Contrariamente all'erronea premessa interpretativa del ricorrente, lo scopo cui dichiaratamente risponde l'impugnata legge regionale è quello di uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale, per cui il suddetto art. 2, che sostituisce l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 82 del 2009, correttamente letto nel suo complessivo contesto, individua non già i requisiti in senso tecnico, ma piuttosto i "criteri" – non difforni dai principi per l'accredimento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dall'evocato parametro interposto di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 – ai quali attenersi per la determinazione dei requisiti generali e dei requisiti specifici, oggetto di futura determinazione regionale, i quali non è escluso che possano riferirsi anche ai criteri generali uniformi stabiliti dalla legge statale; dal che l'insussistenza della violazione dei parametri costituzionali, peraltro non tutti motivatamente evocati. [S. 127/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, che affida la valutazione e la

verifica per le strutture del sistema sociale integrato al Gruppo tecnico regionale. Contrariamente alla premessa interpretativa del ricorrente, lo scopo cui dichiaratamente risponde l'impugnata legge regionale è quello di uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale, per cui la norma impugnata sostanzialmente riprende il sistema di verifica dell'accreditamento vigente nel sistema sanitario. Come si evince inoltre dalla lettura degli artt. 3 e 12 della suddetta legge regionale, gli organismi di controllo e verifica nel sistema socio-sanitario sono gli stessi che già costituivano nel sistema di accreditamento della Toscana l'Organismo tecnicamente accreditante, ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni contenute nell'intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015. [S. 127/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### **3. L'attività intramuraria**

Le disposizioni che disciplinano l'attività intramuraria (ALPI) rappresentano un elemento fra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria, tanto che alcune di esse costituiscono principi fondamentali, espressivi delle esigenze di uniforme trattamento sul territorio nazionale, vincolanti per tutte le regioni. (*Precedente: S. 50/2007 - mass. 31041*). [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria (ALPI) dei dirigenti sanitari, pur incidendo su una pluralità di ambiti, deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia della tutela della salute, in ragione della sua stretta inerenza con l'organizzazione del SSR e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, a loro volta condizionate dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno dei sanitari addetti ai servizi e, segnatamente, di coloro che rivestono una posizione apicale. (*Precedenti: S. 98/2023 - mass. 45645; S. 170/2020 - mass. 43347; S. 54/2015 - 38306; S. 301/2013 - mass. 37525; S. 371/2008 - mass. 32918*). [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria (ALPI) – volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo – è espressione del medesimo principio fondamentale cui è riconducibile l'opzione tra i due regimi di lavoro, esclusivo e non, dei dirigenti sanitari. (*Precedenti: S. 54/2015 - mass. 38306; S. 371/2008 - mass. 32921*). [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La scelta del legislatore statale di subordinare l'attività libero-professionale intramuraria a una serie di condizioni di tempo e di luogo, con esclusione dell'esercizio della medesima all'interno di strutture private accreditate con il SSN, costituisce espressione, da un lato, dell'ampia accezione in cui è stato declinato principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN; dall'altro, della particolare natura di tali strutture, che svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della rete sanitaria pubblica, che le differenzia da quelle non accreditate. Funzione ausiliaria oggi ulteriormente valorizzata dalla connessione sussistente fra il rilascio dell'accreditamento e la valutazione

della funzionalità dei requisiti posseduti dalla struttura sanitaria privata rispetto agli obiettivi della programmazione sanitaria. (*Precedenti: S. 113/2022 - mass. 44769; S. 238/2018 - mass. 40580; S. 457/1993 - mass. 20286 - 20287*). [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### *3.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47, comma 1, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 che consente, in via transitoria e comunque fino all'anno 2025, ai dirigenti sanitari in rapporto esclusivo con il SSR di svolgere l'attività libero-professionale intramuraria - ALPI nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il SSR. La disposizione regionale impugnata dal Governo disattende il divieto di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, nonché il connesso principio di esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario con il servizio sanitario pubblico violando, così, i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia della tutela della salute. Non sussistono, inoltre, i presupposti in ordine alla richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 4, in ragione della sua asserita sopravvenuta irragionevolezza, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3-*quater* del d.l. n. 127 del 2021, come conv.: quest'ultimo ha espressamente previsto una deroga analoga, per fronteggiare la situazione di emergenza generata dal COVID-19, con proroga al 2025, ma in relazione ai soli operatori delle professioni sanitarie. [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

## Capitolo 15. Il personale sanitario

### 1. La dirigenza: i principi per il conferimento degli incarichi

Costituiscono principi fondamentali della materia «tutela della salute», quanto ai criteri e alle procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, tra cui quello relativo alla composizione della commissione di selezione delle aziende sanitarie, in relazione al numero dei componenti e alla modalità di nomina, in quanto finalizzato ad assicurare l'imparzialità dell'organo di valutazione tecnica e le capacità dei soggetti cui conferire l'incarico gestionale. (*Precedente: S. 139/2022 - mass. 44950*). [S. 76/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

#### 1.1. Segue. Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico IRCCS

Per gli IRCCS nella forma di enti pubblici – c.d. «Istituti non trasformati», enti del SSN al pari delle aziende sanitarie – la norma di principio sulla formazione della commissione di selezione degli idonei al conferimento di incarichi dirigenziali è rinvenibile, secondo il criterio di specialità, in quella dettata dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, in forza del quale la commissione è composta dal direttore scientifico, che la presiede, e da due dirigenti dei ruoli del personale del SSN preposti a una struttura complessa della disciplina oggetto dell'incarico, di cui uno scelto dal Comitato tecnico scientifico e uno individuato dal direttore generale. [S. 76/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

##### 1.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia tutela della salute, l'art. 23 della legge reg. Emilia-Romagna n. 7 del 2023 che sostituisce l'art. 10, comma 7, della legge reg. Emilia-Romagna n. 29 del 2004, limitatamente alle parole «[l]a Commissione di cui all'art. 15, comma 7-*bis*, lett. *a* del decreto legislativo n. 502 del 1992 è composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico». La disposizione regionale censurata dal Governo, discostandosi dal principio fondamentale dettato in materia dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, per un verso altera il “peso” della partecipazione del direttore scientifico nel collegio, sia in termini numerici, sia in termini di posizione e, per altro verso, sminuisce la competenza dei commissari nelle valutazioni dell'attività di ricerca, rimarcando quella di tipo clinico. L'autonoma configurazione dell'organo tecnico dettata dal citato art. 11, comma 2 – significativamente non modificato nemmeno in occasione della riforma degli IRCCS di cui al d.lgs. n. 200 del 2022 – pone una garanzia della competenza dei candidati selezionati tanto nella cura quanto nella ricerca, la cui connessione contraddistingue tali enti ospedalieri. Ciò, comunque, non esclude che il legislatore nazionale, nella sua discrezionalità, ben possa attenuare la distanza o armonizzare la disciplina della commissione di selezione dei direttori di struttura complessa degli «Istituti non trasformati» con quella stabilita per gli altri enti del SSN. [S. 76/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

La disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria – incluse la dirigenza degli IRCCS e la composizione delle commissioni di selezione degli idonei – attiene alla materia di potestà legislativa concorrente «tutela della salute», alla luce della stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi e, segnatamente, di coloro che rivestono una posizione apicale. (*Precedenti: S. 53/2023 - mass. 45388; S. 189/2022 - mass. 45040; S. 155/2022 - mass. 45009; S. 139/2022 - mass. 44948; S. 179/2021 - mass. 44121; S. 371/2008 - mass. 32921; S. 181/2006 - mass. 30378; S. 422/2006 - mass. 30841*). [S. 76/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

### **1.2. Segue. Le incompatibilità**

La disciplina in tema di incompatibilità [connessa al principio di esclusività della prestazione di lavoro in favore delle amministrazioni] si applica a tutto il pubblico impiego con esclusione, tra gli altri, dei medici dipendenti del SSN e, in virtù del ruolo unico della dirigenza sanitaria, anche a farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi. I dirigenti sanitari possono, infatti, optare per il rapporto di lavoro esclusivo, svolgendo attività professionale solo intramuraria, ovvero non esclusivo, potendo esercitare la libera professione “extramuraria” e, in tal caso, non è irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale. (*Precedenti: S. 54/2015 - mass. 38306; S. 86/2008; S. 181/2006*). [S. 98/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

*Sul trattamento giuridico-economico, la parasubordinazione, i requisiti di professionalità del personale medico, nonché orari e riposi, si veda anche Volume 5, Tomo II, Capitolo 30, par. 2. ss. Sulla spesa in materia di personale sanitario, si veda anche il Volume 6, Capitolo 3, par. 7.2., 7.3. e 7.4.*

## **2. La formazione professionale in ambito sanitario**

Nonostante l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica, che il personale medico-docente è destinato a svolgere, siano poste, anche in base al d.lgs. n. 517 del 1999, in un rapporto di stretta compenetrazione e legate dal nesso funzionale, esse non sono riconducibili ad unità sul piano materiale e concettuale. (*Precedenti citati: sentenze n. 71 del 2001, n. 136 del 1997, n. 126 del 1981 e n. 103 del 1977*). [S. 132/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

*Sul riparto di competenza legislativa in materia di formazione medica, anche professionale, si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitoli 31, par. 2 e 32, par. 5.*

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui non prevede che la Regione effettua una prima verifica al termine del primo triennio di sperimentazione, al fine di individuare eventuali interventi correttivi, anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Anche se l'omessa indicazione del coinvolgimento del MIUR, oltreché del

Ministero della salute, nella suddetta valutazione intermedia – relativa alla riforma dei rapporti tra Regione e Università della Regione Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia, prevista dalla stessa legge regionale impugnata – costituirebbe un mero rifiuto, tuttavia esso non è stato oggetto di alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale, in tal modo permanendo nella formulazione letterale della disposizione impugnata un elemento certo, pur se involontario, d'irrazionalità e di contraddittorietà, che determina un'incoerenza lesiva della Costituzione, non rinvenendosi alcuna giustificazione nel distinguere il ruolo dei due ministeri competenti a seconda della fase della valutazione. (*Precedente citato: sentenza n. 185 del 1992*). [S. 249/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 33, comma 3, della legge della reg. Lombardia n. 33 del 2009. La disposizione regionale impugnata – che interviene nell'ambito dell'organizzazione delle scuole di specializzazione, in particolare riguardo ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, stabilendo che ciascuna scuola di specializzazione deve fondarsi su una rete formativa composta di strutture universitarie e di strutture del servizio sociosanitario regionale, le quali devono possedere gli standard generali e specifici previsti dalla normativa nazionale e regionale – non esclude quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale, anche per quanto riguarda la necessità di un'apposita convenzione tra la scuola di specializzazione e le strutture complementari. [S. 249/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2017, nella parte in cui modifica l'art. 34, comma 2, lett. c), della legge reg. Lombardia n. 33 del 2009. La disposizione regionale impugnata, che interviene a regolare taluni aspetti concernenti le attività di formazione specialistica dei medici, può essere interpretata in senso conforme alla legislazione statale di principio perché, prevedendo che il medico specializzando possa svolgere autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati – purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato, preferibilmente il tutore (cosiddetta “autonomia vincolata”) – fa leva su un atto del tutor, l'affidamento, che nel contesto della formazione non può non essere accompagnato dalle direttive dello stesso *tutor*, richiedendo la sua necessaria pronta disponibilità e idoneità al suo tempestivo intervento. (*Precedente citato: sentenza n. 126 del 2014*). [S. 249/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### **3. Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN)**

#### **3.1. L'esclusività del rapporto di lavoro**

Il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate costituisce corollario del principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, mediante il quale il legislatore ha inteso

garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico, evitando che potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate. Tale divieto costituisce principio fondamentale della materia della tutela della salute, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle regioni e delle province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti. (*Precedenti: S. 238/2018 - mass. 40580; S. 457/1993 - mass. 20287*). [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### 3.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 nella parte in cui autorizza, in via transitoria, per ridurre le liste di attesa e in ogni caso fino al 2025, le aziende sanitarie, gli enti e gli istituti del SSR, ad acquisire dai propri dirigenti sanitari in rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o di équipe, prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria anche presso strutture private accreditate. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il SSN, di cui il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate costituisce corollario, e viola, pertanto, il principio fondamentale della materia concorrente della tutela della salute di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007. Tale contrasto è reso ancor più evidente dalla contraddittorietà fra l'esigenza di ovviare alla carenza di organico delle aziende sanitarie e di ridurre le liste di attesa e la possibilità, accordata ai dirigenti sanitari, di operare, non presso l'azienda sanitaria stessa, ma presso le strutture private accreditate. [S. 153/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### 3.2. La dotazione organica (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 81 Cost., dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, la quale dispone che i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS di diritto pubblico entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa. La disposizione impugnata non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, quali, ad esempio, nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla citata normativa statale. Essa, attribuendo ai direttori generali il compito di adottare future misure sul personale ha infatti un contenuto meramente programmatico. Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo. Ciò, dunque, potrà realizzarsi con modalità e attraverso le procedure consentite nel rispetto dei limiti di spesa statali (non richiamati ma neppure contraddetti dalla disposizione impugnata) e a invarianza di oneri, anche attivando gli strumenti di mobilità inter-aziendale e inter-regionale. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 245 del 2017, n. 252 del 2012, n. 94 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 308 del 2009).* [S. 170/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

### **3.3. Le liste di attesa (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, che interviene nell'ambito della disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, prevedendo che nel caso in cui il relativo fondo non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attivi intese sindacali finalizzate a incrementarlo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione. La normativa statale di riferimento individua due fondi. Il primo, che rinvia alla contrattazione aziendale per la sua regolazione, è alimentato da una quota pari ad almeno il 5% delle tariffe per l'attività intramuraria e ha finalità di perequazione delle prestazioni rese in regime di libera professione. Il secondo, alimentato da un'ulteriore quota del 5% dei proventi degli enti del servizio sanitario relativi all'*intra moenia*, è finalizzato alla riduzione delle liste d'attesa e regolato in sede di contrattazione integrativa aziendale, d'intesa con i dirigenti competenti. In tale contesto normativo, la disposizione impugnata – adottata nelle more dell'adozione del piano regionale per il governo delle liste di attesa, successivamente adottato con deliberazione della Giunta regionale –, rinviando a intese sindacali la possibilità d'incrementare il fondo di cui al d.l. n. 158 del 2012, come conv., qualora le risorse ivi contenute non siano sufficienti, attingendo a quelle del fondo per la perequazione, disciplina misure per la riduzione delle liste d'attesa – ascrivibili alla competenza concorrente Stato-Regioni sulla tutela della salute – nonché relative all'attività libero professionale intramuraria, materia anch'essa riconducibile alla medesima competenza. Essa invece non interviene sulle modalità di determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell'*intra moenia*, la cui disciplina resta quella indicata dal d.P.C.m. 27 marzo 2000, attuativo degli artt. 4, comma 11, 9 e 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e del CCNL dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria, dell'8 giugno 2000, nonché concordata in sede di contrattazione integrativa. L'obiettivo per i direttori generali, da realizzarsi attraverso il ricorso a intese sindacali, anche per tale aspetto è conforme alle norme statali, che lasciano comunque uno spazio per la contrattazione integrativa nella disciplina di entrambi i fondi. (*Precedenti citati: sentenze n. 54 del 2015, n. 301 del 2013 e n. 371 del 2008).* [S. 170/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

## **4. Il Servizio Sanitario Regionale (SSR)**

### **4.1. Organizzazione e reclutamento, compresa la dirigenza**

L'organizzazione sanitaria – e, al suo interno, il reclutamento del personale del SSR, compresa la dirigenza medica e le professioni sanitarie – è parte integrante della materia «tutela della salute», in ragione della sua idoneità a incidere sulla salute dei cittadini, costituendo la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate. (*Precedenti: S. 9/2022 - mass. 44493; S. 207/2010; S. 181/2006 - mass. 30378 - 30381 - 30383).* [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 502 del 1992, ha inteso riconoscere alle aziende unità sanitarie locali una piena sfera decisionale in materia di reclutamento e di gestione del personale, come è indispensabile che sia per qualunque struttura aziendale privata o pubblica. I commi 1 e 1-*bis* dell'art. 3 del menzionato decreto, che assegnano alle unità sanitarie locali il compito di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e le costituiscono in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, costituiscono norme di principio da cui deriva l'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica delle aziende sanitarie, sulla cui base esse provvedono a organizzare l'assistenza sanitaria nel proprio ambito territoriale e ad erogarla attraverso strutture pubbliche o private accreditate. Tale quadro normativo esprime di per sé il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale. [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari, esigenza che deve ritenersi espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese. (*Precedente: S. 159/2018*). [S. 155/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

*Sulle modalità di conferimento degli incarichi del personale, anche delle agenzie, nonché sui requisiti e i limiti dei candidati per la dirigenza sanitaria regionale, nonché sulla riconducibilità degli incarichi dirigenziali in materia di tutela della salute, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 26, par. 2, e Capitolo 30, par. 2.2.*

#### *4.1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, laddove, con la lett. b), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i commi 2-*bis*, limitatamente alla lett. a), 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinqies* e 2-*sexies*, nella parte in cui attribuiscono integralmente il reclutamento e la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, nonché la ricognizione del personale in servizio, a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'AReSS, ente di supporto tecnico-amministrativo del dipartimento regionale della salute. Le disposizioni regionali impugnate contrastano con il principio fondamentale relativo all'autonomia delle unità sanitarie locali in tema di reclutamento e gestione del personale, di cui ai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. Da un lato, infatti, prescindono totalmente da idonee forme di coordinamento con le aziende sanitarie e con i loro organi di vertice, finendo per concentrare nelle mani della predetta agenzia anche scelte particolarmente delicate e puntuali, concernenti la selezione del personale e l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni. Dall'altro lato, concedono alla Giunta regionale la mera facoltà, anziché l'obbligo, di attribuire le suddette competenze a una delle aziende sanitarie del

territorio regionale, così rendendo soltanto eventuale e ipotetico il venir meno del loro trasferimento all'AReSS. [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia «tutela della salute», dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 5-*bis*, nella parte in cui ha stabilito che l'agenzia regionale AReSS opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione. Una volta dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni che violano i principi fondamentali nella materia «tutela della salute», l'impugnata disposizione resta priva di autonoma efficacia lesiva, che non è individuabile di per sé nell'espletamento dell'attività di supporto tecnico-amministrativo, e non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie. Né la lesione della potestà legislativa statale deriva dal collegamento – disposto dal nuovo comma 2-*bis* dell'art. 3, della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 – alle ulteriori competenze dell'AReSS: la lesione deriva esclusivamente dalle singole disposizioni regionali dichiarate costituzionalmente illegittime dalla presente pronuncia, in quanto non conformi ai principi fondamentali contenuti nelle norme interposte. [S. 202/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. l'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Calabria n. 11 del 2004, che prevede la decadenza automatica dagli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali in casi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale. La norma censurata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, viola il principio del buon andamento dell'azione amministrativa in quanto il rischio cui l'ente è esposto – un periodo di discontinuità gestionale in cui il *vacuum* riguarda i tre i direttori preposti al suo governo – stride con l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa. La stessa, inoltre, non ancorando tale interruzione a ragioni legate alle modalità di svolgimento delle funzioni dei citati direttori, pretermette anche la possibilità di una valutazione qualitativa del loro operato comportando, così, una discontinuità della gestione priva di una motivata giustificazione. (*Precedenti*: S. 228/2011; S. 224/2010; S. 233/2006). [S. 26/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 – dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 che, nel disciplinare il procedimento di nomina del direttore generale dell'azienda USL valdostana, prevede la facoltà di attingere, per più di una volta, da una precedente rosa di candidati idonei. La norma regionale non consente di attingere, nell'arco di un triennio, dall'elenco precedentemente definito anche nell'ipotesi di scadenza fisiologica dell'incarico, poiché la durata di quest'ultimo è normativamente compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni. Tale facoltà è pertanto destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui, in particolare, quelle di decadenza e di mancata conferma dell'incarico,

previste dal legislatore statale. (*Precedenti: S. 209/2021 - mass. 44331; S. 87/2019 - mass.42362*). [S. 189/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – limitatamente alle parole «o private» – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, che individua, quale requisito per la nomina a direttore di un’articolazione organizzativa fondamentale dell’Azienda provinciale per i servizi sanitari, l’aver maturato un’esperienza triennale (divenuta quinquennale per effetto delle modifiche successivamente apportate dall’art. 8, comma 4, della legge prov. Trento n. 15 del 2020) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione. La normativa statale in materia di incarichi di alta dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 502 del 1992 e d.P.R. n. 484 del 1997) esprime un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l’esperienza specifica nel settore pubblico, mentre invece la norma provinciale impugnata prevede che il requisito suddetto possa essere soddisfatto anche da un’esperienza nel settore privato. (*Precedente: S. 179/2021 - mass. 44121*). [S. 9/22. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

#### **4.2. Riconoscimento e differenziazione tra strutture private e pubbliche**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 25, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2024 che, modificando l’art. 20, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 30 del 1993, riconosce, a decorrere dal 1° gennaio 2024, natura di ente del SSR al Centro per la formazione permanente e l’aggiornamento del personale del Servizio sanitario, CEFPAS, con sede in Caltanissetta. Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, la disposizione impugnata – integrando la norma originaria con l’aggiunta della detta qualificazione e stabilendone la decorrenza degli effetti dalla data di entrata in vigore della legge – presenta contenuto innovativo: ove, infatti, si trattasse di disposizione di interpretazione autentica, la norma risultante dalla saldatura con la disposizione interpretata avrebbe comportato la sua vigenza *ab origine*. La disposizione impugnata dal Governo viola, da un lato, il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il cui obiettivo è evitare indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, non potendo il CEFPAS – che svolge funzioni di formazione del personale sanitario e dei medici specializzati, di ricerca e di organizzazione di convegni – essere ricompreso nell’elenco tassativo degli enti facenti parte del Servizio sanitario, di cui al precedente art. 19, i quali devono svolgere, almeno in via concorrente, funzioni sanitarie in senso stretto. È parimenti violato il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, dal momento che stante l’assoggettamento della Regione Siciliana al piano di rientro dal disavanzo sanitario, essa non può incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali). [S. 169/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate, i cui criteri organizzativi non sono comparabili, tenuto conto che le prime sono caratterizzate da una maggiore

apertura al mercato e alle regole della concorrenza. Pertanto, nella scelta del direttore sanitario, le strutture private possono adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza doversi attenere ai limiti di età previsti per i dirigenti delle strutture pubbliche. [S. 195/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

#### **4.3. Gli incarichi individuali al personale medico-specialistico (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo comma, Cost. e 5, primo comma, n. 16), statuto speciale, dell'art. 128, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, il quale dispone che gli enti sanitari regionali possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023 incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza. Il comma 4 impugnato assoggetta la facoltà di conferire gli incarichi *de quibus* al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati. Si tratta di una condizionalità aderente alla *ratio* del divieto statale, quella di prevenire abusi nel ricorso al lavoro flessibile da parte degli enti pubblici; circa la proiezione temporale della deroga, la normativa statale di riferimento (art. 4, commi 3 e 3-bis, d.l. n. 198 del 2022, come conv.), ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di conferire gli incarichi flessibili ai laureati abilitati e agli specializzandi, essendosi in tal modo verificato un allineamento tra norma impugnata e norma interposta. In ordine alla posizione degli specializzandi, il principio di esclusività dell'attività formativa non è da intendere in modo astratto, bensì in funzione della *ratio* orientata alla qualità della formazione. Inoltre, il comma 3 impugnato garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, sicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività. Limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023, condizionato all'impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti e rispettoso del canone di esclusività dell'impegno formativo, il conferimento degli incarichi di cui ai commi da 1 a 4 dell'art. 128 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 si giustifica parimenti come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute. (*Precedenti*: S. 112/2023 - mass. 45612; S. 250/2020 - mass. 43087; S. 174/2020 - mass. 43087). [S. 124/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e dell'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, i quali hanno previsto che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali, possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a medici specialisti, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non vi siano professionisti disponibili (individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale), e che

per tali incarichi vige una clausola di anticipata cessazione nel caso in cui verifichi l'utile esperimento della procedura concorsuale. Le norme impugnate costituiscono legittimo esercizio della competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma in materia di tutela della salute. Esse, infatti, approntando un rimedio organizzativo straordinario – idoneo a far fronte ad una situazione di carenza di medici non imputabile all'inerzia dell'amministrazione provinciale – sono rivolte a garantire la continuità del servizio medico-assistenziale in ambito provinciale; la facoltà in esame è stata, peraltro, adeguatamente circoscritta, potendosi ritenere scongiurata l'eventualità che il ricorso a tali incarichi esoneri la Provincia autonoma dall'obbligo di procedere senza indugio al rinnovo delle ordinarie procedure di reclutamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 53 del 2020, n. 38 del 2020, n. 231 del 2017, n. 126 del 2017, n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006*). [S. 174/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

#### **4.4. L'esclusività dell'impiego degli infermieri (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 5, primo comma, n. 16), statuto speciale, dell'art. 128, comma 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, per cui gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali. La disposizione impugnata non introduce una deroga al principio di esclusività dell'impiego pubblico più ampia rispetto a quella concessa a livello nazionale a tutti gli infermieri del servizio sanitario. La disciplina statale di riferimento (da ultimo, art. 13, comma 1, d.l. n. 34 del 2023, come conv., ha prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31 dicembre 2025, senza fare più esplicito riferimento a uno specifico tetto orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma), cosicché la deroga regionale impugnata – che, ex comma 10 dell'art. 128, si applica fino al 31 dicembre 2023 – è stata riassorbita. Quanto al disallineamento presente fino a prima dell'ultima segnalata modifica, la norma impugnata contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi. In ogni caso, si tratta di rimedi organizzativi straordinari, finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, che non investono se non di riflesso l'ordinamento civile. (*Precedenti: S. 112/2023 - mass. 45612; S. 6/2022 - mass. 44490*). [S. 124/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

#### **4.5. I medici del ruolo unico di assistenza primaria e il numero massimo di assistiti (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nonché agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, che prevede – nelle more dell'approvazione di un accordo integrativo regionale di categoria – l'innalzamento del massimale fino al limite di 1.800 assistiti per ciascun medico di medicina generale. La

disposizione impugnata persegue la prioritaria finalità di assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate, radicata nel diritto tutelato dall'art. 32 Cost., in attesa della definizione dell'accordo integrativo che prevede la possibilità di un tale innalzamento; finalità e contenuti intrinseci di tale intervento afferiscono all'organizzazione del servizio sanitario, riconducendolo alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, e non in quella dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva. (*Precedenti: S. 124/2023 - mass. 45638 - 45641; S. 112/2023 - mass. 45612*). [S. 26/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

## Capitolo 16. La spesa in ambito sanitario

### 1. La spesa costituzionalmente necessaria e la tutela del diritto alla salute

La nozione di spesa costituzionalmente necessaria – in reazione ad una prassi legislativa incline a effettuare tagli lineari anche sulla sanità – è funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica, dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il fondamentale diritto alla salute. (*Precedenti*: S. 63/2024; S. 220/2021 - mass. 44297; S. 197/2019 - mass. 41883; S. 87/2018 - mass. 40648; S. 169/2017 - mass. 42051; S. 154/2017). [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione: ne deriva che, in particolare, il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non può essere sacrificato fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. (*Precedente*: S. 275/2016 - mass. 39357). [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

È solo attraverso la leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi, in una prospettiva generativa, verso la migliore tutela del diritto alla salute. (*Precedenti*: S. 87/2024 - 46096; S. 40/2022 - mass. 44670; S. 168/2021). [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge n. 213 del 2023, nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del d.l. n. 215 del 2023, come conv., nella parte in cui – nel prevedere che, in caso di mancato versamento del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario, per gli anni dal 2024 al 2028, nel termine stabilito si provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione – non esclude quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali, della famiglia e della tutela della salute. La disposizione impugnata dalla Regione Campania, secondo la non implausibile interpretazione letterale prospettata, presenta carattere intrinsecamente contraddittorio, disconoscendo – in contrasto anche con il suo terzo periodo, che fa salve dette spese nel caso in cui il riparto avvenga tramite d.P.C.m., quando le regioni non siano divenute all'accordo – il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria. Nemmeno nel caso in cui la regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica lo Stato può, infatti, tagliare risorse destinate alle citate finalità. [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., l'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute,

di concerto con il MEF, che individua i criteri e le modalità di riparto, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme, del Fondo per i *test di Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare, istituito ai sensi del precedente comma, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

## 2. Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN)

In tema di prestazioni *extrabudget*, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario. (*Precedente: S. 76/2023 - mass. 45477*). [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

La vigente legislazione di finanziamento del SSN come emerge in modo chiaro dal quadro normativo di riferimento (legge n. 311 del 2004) che, a partire dal 2000, trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, cosicché il modulo concertativo-pattizio costituisce il modello generale di disciplina del finanziamento del servizio sanitario, a prescindere dalla specifica situazione in cui si addivenga alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, quindi, indipendentemente dalle peculiari conseguenze che solo quest'ultimo determina. Dall'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi discende infatti l'esercizio su due livelli di governo della funzione sanitaria pubblica. Il livello statale è chiamato a definire le prestazioni che il SSN è tenuto a fornire ai cittadini – cioè, i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; a quello regionale compete, invece, organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. Pertanto, la presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, pur nel rispetto delle reciproche competenze, al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio. In questa chiave, la fisiologica dialettica fra Stato e regioni deve essere improntata alla leale collaborazione orientata al bene comune attraverso cui il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi in una prospettiva generativa verso la migliore tutela del diritto alla salute. (*Precedenti: S. 190/2022 - mass. 45051; S. 40/2022 - mass. 44670 S. 98/2007 - mass. 31152*). [S. 87/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 71, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, che proroga la disciplina dettata per il solo periodo interessato dall'emergenza da COVID-19 per il triennio 2020-2022, stabilendo che la restituzione dell'acconto sul budget riconosciuto in favore di alcune strutture sanitarie specialistiche accreditate a titolo di indennità di funzione e oggetto di conguaglio mediante prestazioni rese *extrabudget* possa estendersi per il settennio 2020-2026.

L'estensione temporale prevista dalla disposizione impugnata del meccanismo di conguaglio ormai sganciato dal contesto emergenziale della pandemia non rinviene più giustificazione nella necessità di arginare gli effetti del fenomeno pandemico rispetto alla gestione del SSR e comporta anzi un inappropriato utilizzo di risorse sanitarie regionali a copertura di prestazioni sanitarie delle strutture accreditate altrimenti non riconoscibili a carico del SSR perché destinato ad operare al di fuori del sistema del budget). (*Precedente*: S. 120/2024 - mass. 46316). [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

### **3. Il finanziamento del Servizio sanitario regionale (SSR)**

Tutte le articolazioni territoriali della Repubblica, ivi comprese le autonomie speciali sono tenute all'osservanza dei principi generali di programmazione nella gestione della spesa, in vista di una razionalizzazione del sistema sanitario. (*Precedenti*: S. 76/2023 - mass. 45477; S. 113/2022 - mass. 44771; S. 36/2021 - mass. 43637). [S. 170/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Le regioni e le province autonome, che provvedano integralmente e autonomamente al finanziamento della loro spesa sanitaria regionale, pur essendo vincolate al rispetto dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, non sono, tuttavia, soggette alle norme che lo Stato detta per il contenimento della spesa sanitaria. Devono rispettare anche queste ultime norme solo se l'ente è sottoposto a un piano di rientro da disavanzo finanziario, in materia sanitaria, ovvero se risulta compromesso il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, per effetto della deroga ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, posta in essere dalla regione o dalla provincia autonoma. (*Precedenti*: S. 141/2024 - mass. 46230; S. 11/2021 - mass. 43456; S. 79/2018 - mass. 40661; S. 231/2017 - mass. 41850; S. 75/2016 - mass. 38815; S. 187/2012 - mass. 36503; S. 115/2012 - mass. 36309; S. 341/2009 - mass. 34216). [S. 170/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

La Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale; ciò comporta che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma, perché in siffatta ipotesi neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario. [S. 141/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

#### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come conv., dell'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, che, al fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del PNRR, prevede che i limiti di spesa destinati al personale degli enti del SSR sono arricchiti annualmente con un aumento del 15%. La complessiva lettura dei due commi impugnati, che operano un sistema di richiami alla legge nazionale, consente di escludere che sia prevista una deroga ai criteri di programmazione statale sul contenimento della spesa riferita all'aumento del costo del personale degli enti del Servizio sanitario regionale. La norma interposta di cui si denuncia

la violazione, non subisce, dunque, alcuna deroga da parte della disposizione siciliana impugnata. La piena *relatio* alla normativa statale, quanto ai livelli di spesa massima che non sono valicati, determina, poi, la non fondatezza altresì della censura inerente alla violazione dell'art. 81 Cost. [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» recati dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come conv., dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, con cui la Regione autonoma Sardegna disciplina la destinazione delle risorse che residuano dai bilanci dell'Azienda per la tutela della salute-ATS, in liquidazione, autorizzando l'Azienda regionale della salute-ARES rispettivamente a destinare: la somma di euro 3.291.344,42 alla redistribuzione tra gli erogatori privati accreditati, che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021; e la somma di euro 5.835.023,84 all'incremento del tetto di spesa ospedaliera nell'anno 2023. La disciplina impugnata promana da una regione a statuto speciale – la Sardegna – che finanzia integralmente il proprio servizio sanitario regionale *ex art.* 1, comma 836, legge n. 296 del 2006, e non è soggetta a piano di rientro da disavanzo finanziario; né le misure introdotte con le norme impugunate risultano idonee a compromettere i LEA. [S. 170/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come conv., dell'art. 56 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, per cui le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribute tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il *budget* assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali; e dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2023, che modifica il suddetto art. 56, per cui la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40% rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. La Regione autonoma Sardegna non è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria e l'intervento oggetto di impugnazione è finalizzato a garantire i livelli essenziali di assistenza e a ridurre i tempi di attesa. Entro il predetto limite, pertanto, l'entità delle risorse occorrenti agli indicati fini viene stabilita dalla Regione autonoma in relazione alla consistenza del proprio bilancio sul quale grava la spesa sanitaria regionale fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale). [S. 141/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, anche avuto riguardo al principio di leale collaborazione, l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14

della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, ha stabilito che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale. La disposizione impugnata dal Governo – da ricondursi alle materie di competenza regionale concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute – ha prorogato all'anno 2032 il termine, in origine fissato al 2026, per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e ha diversamente modulato, a partire dal 2023, gli importi da prelevare, anno per anno, dal conto di tesoreria della gestione ordinaria e da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali, come risultanti alla data del 31 dicembre 2015. In tal modo, la Regione Piemonte, nel prorogare il termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR, è venuta meno, unilateralmente, all'impegno di completare tale restituzione entro il decennio, soprattutto violando il principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale; principio desumibile dall'art. 1, comma 173, lett. f) della legge n. 311 del 2004, letto alla luce dell'art. 6 della citata intesa del 23 marzo 2005, in armonia con il modulo concertativo-pattizio di disciplina del finanziamento del servizio sanitario da tempo accolto, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Nel rispetto di tale principio, la Regione Piemonte ben avrebbe potuto – e dovuto, nello spirito di leale collaborazione – promuovere un'interlocuzione con le amministrazioni statali competenti al fine di rappresentare loro le ragioni dell'asserita sopravvenuta insostenibilità del completamento del programma di restituzione decennale delle liquidità, concordato nel 2017. [S. 87/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

#### **4. La determinazione del fabbisogno complessivo, la razionalizzazione delle spese e la garanzia dei servizi (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come conv., che istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici (comma 1); ne stabilisce i criteri di ripartizione (comma 2); consente alle piccole e alle medie imprese di richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti, previa valutazione del merito di credito, dalla garanzia prestata dal Fondo già istituito presso il Mediocredito Centrale spa,

finalizzato a garantire una parziale assicurazione ai crediti concessi dalle banche alle piccole e medie imprese (comma 6). Non sussistono ragioni di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà nella scelta della decretazione d'urgenza, stante l'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale e l'omogeneità delle previsioni contenute nel d.l., né è violato il principio di leale collaborazione, che non si impone, di norma, al procedimento legislativo – a maggior ragione nel caso di decretazione d'urgenza – , salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze; senza che, nel caso di specie, la misura impugnata comprima l'autonomia delle regioni e delle province autonome, legittimate a valersi delle risorse assegnate nella maniera che reputano più appropriata, al fine di garantire gli equilibri dei servizi sanitari regionali nell'anno 2022. L'istituzione del fondo, inoltre, non pregiudica le prerogative regionali nell'ambito della tutela della salute o del coordinamento della finanza pubblica e neppure determina, di riflesso, quella compressione del diritto inviolabile della salute o il *vulnus* al buon andamento dell'amministrazione che la ricorrente paventa, come corollario della violazione della propria sfera di competenze. Si deve poi escludere la violazione dell'art. 118 Cost., perché, nel caso di specie, non si configura un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, ma un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo. Né si può rinvenire alcuna correlazione tra il fondo, giustificato da una precisa finalità, e l'asserita impossibilità di svolgere le funzioni nel settore sanitario, per effetto dei maggiori oneri affrontati in concomitanza con l'emergenza pandemica, così come, per le medesime considerazioni vanno respinti i motivi di impugnazione formulati in riferimento all'art. 3 Cost. (*Precedenti: S. 6/2023 - mass. 45275; S. 169/2020 - mass. 43254; S. 194/2019 - mass. 42911; S. 137/2018 - mass. 41373; S. 17/2018 - mass. 39769; S. 237/2017 - mass. 41629; S. 192/2017 - mass. 42059; S. 251/2016 - mass. 39226*). [S. 139/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come conv., che prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa, consentendo loro di estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48% della quota determinata dal d.m. 6 luglio 2022 (c.d. *payback* dei dispositivi medici) . Non sussistono ragioni di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà nella scelta della decretazione d'urgenza, stante l'indifferibile necessità di garantire l'efficienza del Servizio sanitario nazionale e l'omogeneità delle previsioni contenute nel d.l., né è violato il principio di leale collaborazione, che non si impone, di norma, al procedimento legislativo – a maggior ragione nel caso di decretazione d'urgenza – , salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze, senza che tale misura comprima l'autonomia delle regioni e delle province autonome, legittimate a valersi delle risorse assegnate nella maniera che reputano più appropriata, al fine di garantire gli equilibri dei servizi sanitari regionali nell'anno 2022. (*Precedenti: S. 6/2023 - mass. 45275; S. 169/2020 - mass. 43254; S. 194/2019 - mass. 42911; S. 137/2018 - mass. 41373; S. 17/2018*

- mass. 39769; S. 237/2017 - mass. 41629; S. 192/2017 - mass. 42059; S. 251/2016 - mass. 39226). [S. 139/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 119 Cost., l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come conv., nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48% della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, come conv., con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come conv. La disposizione impugnata dalla Regione Campania, che prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa (c.d. *payback* dei dispositivi medici), fa sì che le risorse del fondo appositamente istituito dallo Stato coprano importi che le imprese non dovranno più versare. Tuttavia, nel congegno che la disciplina impugnata modella, sussiste un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. Tale antinomia trascende il rango dei meri inconvenienti di fatto, in quanto è insita nello stesso assetto che il legislatore, in via generale e astratta, ha delineato. Infatti, delle risorse assegnate dallo Stato le regioni e le province autonome si giovano anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti. Tale incongruenza si riverbera anche su un equilibrato e armonico assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni, vanificando le esigenze di distribuzione trasparente e razionale delle limitate risorse disponibili negli ambiti in cui si esplica l'autonomia garantita dalla Costituzione. Al fine di ripristinare il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici, occorre pertanto riconoscere a tutte le imprese la riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso. In forza della declaratoria di illegittimità costituzionale, tale riduzione è riconosciuta in termini generali e non è subordinata alla scelta della definizione bonaria del contenzioso e alla presentazione di apposita istanza di avvalersi di tale modalità agevolata. [S. 139/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016, impugnati dalla Regione Sardegna – in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna, 5, 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006 – nella parte in cui imporrebbero vincoli di finalizzazione alla spesa sanitaria regionale applicabili anche alla ricorrente. Le disposizioni impugnate, predeterminando la destinazione di quote del fabbisogno nazionale standard, concernono il concorso dello Stato al rimborso della spesa sanitaria regionale, sicché – contrariamente all'erroneo presupposto interpretativo della ricorrente – non riguardano né si applicano alla Regione Sardegna, che provvede autonomamente al finanziamento del proprio sistema sanitario e alla quale lo Stato nulla deve quindi rimborsare. Resta fermo l'obbligo per la Sardegna, al

pari di tutte le altre Regioni, di rispettare, indipendentemente dalle norme impugnate, i livelli essenziali di assistenza (LEA) applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. [S. 79/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – dell’art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi per l’anno 2016 (in diminuzione rispetto ai 115,4 miliardi stabiliti dal Patto per la salute 2014-2016) il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard, nella parte in cui esso è stabilito in assenza di una previa intesa con le Regioni e senza il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 5 della legge n. 42 del 2009. La riduzione della misura del concorso statale non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale, poiché nessun accordo può condizionare l’esercizio della funzione legislativa, né il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare; pertanto, il principio di cui all’art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 – in base al quale il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato “tramite intesa” – non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successive. Né ha rilievo il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, poiché la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari. La ricorrente, infine, non ha provato adeguatamente l’oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, né ha argomentato quale sarebbe stato il diverso importo allo scopo necessario, limitandosi a rinviare ai precedenti atti normativi e convenzionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 205 del 2016, n. 141 del 2016, n. 65 del 2016, n. 79 del 2011 e n. 437 del 2001*). [S. 192/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Liguria in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. – dell’art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, conv., con mod., nella legge n. 125 del 2015, che, al fine di ridurre la spesa sanitaria, stabilisce, a partire dall’esercizio in corso, in una misura fissa e in via definitiva, l’applicazione di un “taglio” lineare. Non sussiste la lamentata disomogeneità tra la norma impugnata e il contenuto originario del decreto-legge, vista la comune “natura finanziaria” delle disposizioni contenute in esso e nella legge di conversione. Né la modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge, lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del medesimo decreto, costituendo una semplice specificazione dell’oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella “materia di enti territoriali” (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che – oltretutto – costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni. [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli

artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – dell'art. 9-ter, commi 1, lett. a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, conv., con mod., nella legge n. 125 del 2015, che, al fine del contenimento della spesa sanitaria, stabilisce che gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere. La rinegoziazione prevista dalla norma impugnata non è né rigida, né tassativa, affidando al committente pubblico diverse alternative, atteso che l'alterazione dell'originario sinallagma non viene automaticamente determinata, ma esige un esplicito consenso di entrambe le parti, bilanciando, secondo modalità non implausibili, la loro autonomia contrattuale, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica. Essa va dunque interpretata nel senso del conferimento di una facoltà al committente, da inquadrarsi in un piano globale di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore. Così interpretata, la norma pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo, senza assumere un grado di dettaglio incompatibile con il carattere concorrente della potestà legislativa. [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Veneto in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dell'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 125 del 2015, che, in attuazione delle intese sancite dalla Conferenza Stato-Regioni in data 26 febbraio 2015 e 2 luglio 2015, prevede l'applicazione degli artt. 9-ter a 9-octies, contenenti misure per la riduzione della spesa sanitaria. La resistente si basa sull'assunto secondo cui il "taglio" al SSN per il 2015 sarebbe stato di fatto imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, così come modificato dall'art. 1, comma 398, lett. c), della legge n. 190 del 2014. Poiché sono già state respinte le impugnative regionali rivolte contro quest'ultima norma ed il relativo meccanismo, esse non possono più venire in considerazione come eventualità idonee a determinare una lesione dei parametri evocati, con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione. (*Precedente citato: sentenza n. 65 del 2016*). [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 125 del 2015, che rispettivamente prevedono che con d.m., previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, per cui quelle erogate al di fuori delle condizioni previste siano a totale carico dell'assistito, e che gli enti del SSN assicurano che le prestazioni erogate siano conformi alle indicazioni del suddetto decreto, nonché l'applicazione di sanzioni e responsabilità nei confronti del medico prescrittore

e del direttore generale. Le disposizioni impugnate non pregiudicano la prerogativa del medico prescrittore di operare secondo “scienza e coscienza”, dovendo essere intese come un invito a rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale. Ciò comporta che la vigilanza e l’eventuale comminazione di sanzioni – quali la riduzione del trattamento economico accessorio, rigorosamente riferita a fattispecie di grave scostamento dalle evidenze scientifiche in materia – non possano essere ispirate ad una mera *ratio* di deterrenza verso il proliferare della spesa sanitaria, ma siano, al contrario, dirette alla tutela del paziente e del servizio, così da intercettare eventuali gravi scostamenti dalla fisiologia della pratica medica, diretti a soddisfare unicamente gli interessi economici dei soggetti coinvolti nell’industria farmaceutica e nella produzione dei servizi sanitari o comunque altri interessi, ulteriori e confliggenti con l’efficace ed efficiente gestione della sanità. (*Precedente citato: sentenza n. 279 del 2016*). [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

### **5. Le esenzioni e i rimborsi (casistica)**

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dell’art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, che disciplina la durata delle attestazioni di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche. La disposizione impugnata può, infatti, essere interpretata in modo conforme alla normativa statale, la quale mette in stretta correlazione il diritto all’esenzione con l’effettivo insorgere della malattia: così, il comma 1 – ai sensi del quale, in caso di regressione della malattia ad un livello non più compatibile con l’ottenimento della prestazione, l’attestazione di esenzione non produce più effetti – risulta coerente con la *ratio* della disciplina statale, per cui il venir meno del diritto all’esenzione si collega al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell’attestato; allo stesso modo, il comma 2, nel disporre che detta regressione sia comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione, fa riferimento alle modalità di accertamento medico prescritte dalla legge statale e conferma che la certificazione della regressione sia effettuata da una struttura pubblica, che provvede anche ai successivi adempimenti; in modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 – che prevede l’individuazione da parte della Giunta regionale delle malattie e condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all’esenzione, al fine dell’inserimento in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della Regione – dal momento che tale elenco regionale non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale (d.m. n. 329 del 1999). [S. 43/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata, anche in ragione della natura sociale della spesa, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 14 e 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana – dell’art. 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che include tra i beneficiari dell’esenzione dal pagamento del *ticket* sanitario i minori affidati dall’autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico. Tale disposizione specifica la portata

dell'intervento socio-assistenziale a tutela dei minori, già previsto dalle leggi reg. Siciliana n. 5 del 2009 e n. 238 del 2000, in quanto l'estensione prevista non altera il numero dei beneficiari, altrimenti affidati alle già esonerate case-famiglia e case-alloggio. Anche l'ultima parte della norma regionale impugnata, relativa ai minori in adozione – chiaramente interpretata nel senso che si riferisce non già solo all'adozione, ma anche all'affidamento preadottivo – partecipa della stessa *ratio* dell'affidamento per disposizione dell'autorità giudiziaria, e può ritenersi svolgere una funzione sociale analoga alle altre tipologie di affidamento previste. [S. 172/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

#### **6. Il ritardo dei pagamenti e le valutazioni sul personale sanitario (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, il quale stabilisce che ove l'ente non abbia rispettato i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, per un verso venga inserito nel contratto dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle Regioni e delle Province autonome uno specifico obiettivo volto al rispetto di tali tempi, mentre, per altro verso, prevede che sia condizionata a questo obiettivo una quota della indennità di risultato non inferiore al 30 per cento di quella contrattualmente prevista, prescrivendosi altresì il criterio per il suo riconoscimento, graduato in funzione della maggiore o minore consistenza del ritardo nei pagamenti. Tale norma è priva del carattere marcatamente “lineare”, dichiarato in passato, per altre disposizioni statali, costituzionalmente illegittime; essa, infatti, a) esclude l'applicazione delle misure suddette qualora l'ente rispetti i tempi di pagamento e in ogni caso le gradua in relazione alla gravità dell'inadempimento; b) non determina uno svuotamento dell'autonomia regionale, bensì una sua circoscritta limitazione. Va poi considerato che la *ratio* della disposizione impugnata è compatibile con la funzione della indennità di risultato. Infatti, l'accentuazione dei profili manageriali del rapporto di lavoro proprio del direttore generale (e in sostanza anche del direttore amministrativo che lo coadiuva) degli enti sanitari fa sì che la disciplina della specifica componente retributiva in esame si giustifichi in relazione all'ampiezza dei poteri decisionali e operativi che ineriscono alle obbligazioni contrattualmente assunte dal direttore generale, potendo egli indirizzare il funzionamento delle strutture verso il raggiungimento dell'obiettivo cui è condizionata la quota della indennità. (*Precedente citato: sentenza n. 272 del 2015*). [S. 78/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.; e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, 119, secondo comma e 120, secondo comma, Cost., agli artt. 8, n. 1) (in relazione agli artt. 4, n. 7, e 9, n. 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 e 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.lgs. n. 268 del 1992 e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014 – dell'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018. La

disposizione impugnata – in base alla quale le Regioni a statuto ordinario trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all’art. 12 dell’intesa del 23 marzo 2005 una relazione in merito all’applicazione e agli esiti del comma 865, trasmissione che costituisce adempimento rilevante ai fini della erogazione della quota cosiddetta premiale del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato; mentre quelle a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865 – non è del tutto innovativa, poiché amplia un obbligo di trasmissione già disposto dall’art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, rispetto alla cui struttura aggiunge unicamente l’obbligo della trasmissione di una relazione, senza farne in alcun modo discendere le conseguenze in ordine al riconoscimento per intero della quota di indennità di risultato, ma con l’obiettivo di conseguire a livello nazionale puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo. Non si può pertanto ritenere che la norma difetti di proporzionalità e ragionevolezza; nemmeno fondate sono le altre censure relative alla violazione della clausola di salvaguardia prevista dall’art. 12 dell’intesa del 23 marzo 2005, che non può costituire limite assoluto all’esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; né quelle relative al mancato rispetto dell’intermediazione del procedimento di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché la norma impugnata appresta una misura di reazione a una (ipotetica) situazione di mancato rispetto dei tempi di pagamento di necessaria omogeneità su base nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2019 e n. 272 del 2015*). [S. 78/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, promosse dalla Regione Siciliana in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 dello statuto reg. Siciliana. Nel loro combinato disposto, tali previsioni, poi differite al 2021, impongono alle pubbliche amministrazioni di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” se nell’esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall’art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002, importo graduato in percentuale crescente in relazione all’entità del ritardo e riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi. Esse sono propriamente inquadrabili nell’ambito della competenza statale esclusiva relativa all’armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., integrando l’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, n. 118, disciplinante il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell’avanzo. La loro *ratio* è ravvisabile nell’esigenza di sopperire alla incapacità dell’ente di coordinare l’assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge. Pertanto, non è ravvisabile né la lesione al principio di buon andamento dell’amministrazione, né un difetto di proporzionalità. Il fondo da appostare in bilancio rappresenta infatti una soluzione contabile e gestionale funzionale a consentire all’amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo. Tali importi sono del tutto improduttivi e, tenuto conto del criterio di quantificazione

degli interessi moratori di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali. Parimenti infondate risultano le censure sulla violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta dallo statuto e quella del principio di leale collaborazione: le norme impugnate sono infatti riconducibili all'esercizio in via prevalente della competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella sul coordinamento della finanza pubblica. (*Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2020 e n. 272 del 2015*). [S. 78/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

*Sul ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali, si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitolo 26, par. 2.1.1*

## **7. I farmaci**

### **7.1. I farmaci innovativi (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lett. a), del d.l. n. 159 del 2007, conv., con modif., nella legge n. 222 del 2007, censurato dal TAR Lazio – in riferimento all'art. 3 Cost. – nella parte in cui prevede che l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo aggiuntivo per l'acquisto di farmaci innovativi sia a carico di tutte le aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), in proporzione ai rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto. La disposizione censurata realizza un bilanciamento non irragionevole tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica – e quindi di tutela della salute pubblica – e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria, in quanto obbliga le aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto a contribuire ad un sistema – quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN – dal quale esse ricavano indubbi benefici, ed in quanto, commisurando il riparto ai rispettivi fatturati, esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere sia rispetto alla solidità finanziaria dei destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né l'incidenza dell'onere su aziende che non hanno superato il proprio budget annuale può ritenersi manifestamente irragionevole, tenuto conto dell'inidoneità strutturale del criterio dell'imputabilità dello sfioramento in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi (non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa); della sussistenza di un interesse pubblico a favorire lo sviluppo e la disponibilità di terapie farmacologiche innovative; della possibilità che la compartecipazione all'onere si traduca in un incentivo ad investire nell'innovazione farmaceutica; e della temporaneità della scelta distributiva censurata, la cui maggiore gravosità – rispetto alla pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti – è stata rimodulata e alleggerita dall'evoluzione legislativa, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di AIC per farmaci innovativi e un rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi. (*Precedente citato: sentenza n. 279 del 2006*). [S. 70/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **7.2. I prezzi delle specialità medicinali**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 36, commi 1 e 2, della legge n. 449 del 1997, che, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, ha attribuito un effetto retroattivo alla deliberazione del CIPE del 25 febbraio 1994 sui prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, dettando parametri irragionevolmente difformi da quelli disposti per il futuro e “sterilizzando” gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato n. 118 del 1997, che aveva annullato tale deliberazione e posto le basi per future azioni di risarcimento. La disposizione censurata dallo stesso Consiglio di Stato integra un uso palesemente improprio della funzione legislativa, perché, in assenza di ragioni imperative di interesse generale, introduce una norma a efficacia retroattiva, incidendo su giudizi di cui era parte la stessa amministrazione pubblica, al precipuo fine di vanificarne o, comunque, condizionarne l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori. (Precedenti: S. 4/2024 - mass. 45974; S. 145/2022 - mass. 44840; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 12/2018 - mass. 39752). [S. 76/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

## Capitolo 17. Il disavanzo, il commissariamento e i piani di rientro

*In tema, sul rapporto tra finanza e sanità, si veda il Volume 6, Capitolo 3, par. 7.2. e 7.4 e, per i piani di rientro, il par. 8. Sul riparto di competenze in ambito sanitario, anche in ordine ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEA), si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 27.*

### **1. I piani di rientro: finalità e funzioni amministrative**

Il piano di rientro, parte integrante di un accordo tra lo Stato e una regione con bilancio sanitario in *deficit*, è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA, per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute. I vincoli contenuti nel piano, sempre nel rispetto dei LEA, vincolano la regione, in quanto costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. (*Precedenti: S. 1/2024 - mass. 45902; S. 36/2021 - mass. 43644; S. 130/2020 - mass. 43489; S. 62/2020 - mass. 43127*). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Tra i vincoli definiti nel piano di rientro vi è il divieto di effettuare spese non obbligatorie, relative a interventi diversi da quelli in esso individuati. Mentre devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, sono non obbligatorie, e incorrono nel citato divieto, le spese per prestazioni, comunque afferenti al settore sanitario, ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato – anche in considerazione della circostanza che, in condizioni di risorse limitate, il loro uso per prestazioni non obbligatorie mette a rischio la copertura per quelle essenziali. (*Precedenti: S. 242/2022 - mass. 45164; S. 161/2022 - mass. 44954; S. 190/2022 - mass. 45053*). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario costituisce espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro. (*Precedenti: S. 1/2024 - mass. 45902; S. 155/2022 - mass. 45009*). [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore. Al riguardo, assumono rilevanza i vincoli che discendono, per la regione che li abbia sottoscritti, dai piani di rientro dal *deficit* di bilancio in materia sanitaria, funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, in grado di consentire comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario. (*Precedenti: S. 76/2023 - mass. 45476; S. 20/2023 - mass. 45341*). [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

I vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica; pertanto, i piani di rientro e i programmi operativi, che ne costituiscono attuazione e aggiornamento, sono vincolanti per la regione che li abbia sottoscritti. La regione assoggettata a un piano di rientro ha, quindi, non solo il dovere di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, ma anche (e soprattutto) quello di non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione del piano. (*Precedenti*: S. 155/2023 - mass. 45756; S. 134/2023 - mass. 45667; S. 20/2023; S. 161/2022 - mass. 44954; S. 36/2021 - mass. 43641; S. 130/2020 - mass. 43489; S. 62/2020; S. 197/2019; S. 14/2017; S. 266/2016; S. 278/2014) [S. 169/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

### 1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella sola parte in cui prevedono che la Regione promuova l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità. Mentre le prestazioni individuate per la fibromalgia – riconducibili al *genus* delle prestazioni extra-LEA, di cui costituiscono una *species* particolare – non pregiudicano la copertura delle spese a carico del bilancio regionale, in quanto previste e finanziate direttamente dallo Stato attraverso il fondo di cui all'art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, nel caso dell'elettrosensibilità generano un incremento di spesa incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie. Esse, infatti, attengono a una sindrome diversa e non ancora riconosciuta, quale patologia in senso tecnico, dagli organismi di ricerca medica interni e internazionali, come l'OMS, e stabiliscono prestazioni di diagnosi e cura non comprese fra quelle la cui erogazione è stata prevista e finanziata dal legislatore statale attraverso il predetto fondo, né sono inserite fra le prestazioni essenziali di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Al contempo, va formulato l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure stabilite e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al citato decreto del 2017, in ragione della loro stretta correlazione con la primaria esigenza di tutela sanitaria e di garanzia di prestazioni minime da erogare ai cittadini sul territorio nazionale. [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle norme interposte richiamate nel ricorso, l'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, che, al fine di fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese, stabilisce un adeguamento delle tariffe per le prestazioni poste in essere dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili e per quelle rese dai centri dialisi, nella misura del 7% e del 2%, in entrambi i casi a valere sui fondi del servizio sanitario regionale. Poiché la Regione Siciliana è attualmente sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali, come quelle previste dalla disposizione impugnata dal Governo; gli unici esborsi consentiti sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfacimento dei LEA, entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro).

(*Precedenti: S. 1/2024 - mass. 45902; S. 172/2018 - mass. 40163*). [S. 197/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

## **2. Il commissariamento del Sistema sanitario regionale (SSR)**

### **2.1. Le funzioni amministrative coinvolte**

L'attuazione del piano di rientro delimita temporalmente i compiti commissariali in una dimensione teleologica; con la conseguenza, della legittimità – ed anzi della necessità – della continuità dell'azione del commissario, le cui funzioni, come specificate dai programmi operativi, devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali. (*Precedente citato: sentenza n. 266 del 2016*). [S. 200/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### **2.2. L'intervento dello Stato**

In situazioni di commissariamento statale del servizio sanitario regionale – la cui gestione risulti lunga e difficoltosa, come nel caso della Regione Calabria – il potere sostitutivo dello Stato non può essere attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale quest'ultimo è chiamato a operare in nome dello Stato. (*Precedenti: S. 228/2022 e S. 168/2021*). [S. 26/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

*Sui poteri sostitutivi, in generale, si veda il Volume 5, Tomo I, Capitolo 3, mentre sulla tutela della salute, anche il Tomo II dello stesso Volume, Capitolo 30, par. 1 e 2.*

#### *2.2.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Calabria in riferimento al principio di leale collaborazione, dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, che non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale per il rilancio della sanità calabrese provveda direttamente lo Stato e che, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* un contingente di 25 unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo». La partecipazione della Regione al percorso di risanamento risulta assicurata dal confronto con lo Stato in sede di verifica dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e peraltro il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione. [S. 168/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

### **2.3. L'intervento delle Regioni e le possibili interferenze**

Le Regioni possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario, ma non nel caso di mera vacanza dell'ufficio di direttore generale dell'azienda USL, poiché in tal modo sarebbe violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. (*Precedenti: S. 209/2021 - mass. 44333; S. 87/2019 - mass. 42362*). [S. 189/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Gli interventi legislativi adottati dalle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario, ove incidenti sulla spesa per il personale, non sono conformi all'ordinamento costituzionale, a causa dell'interferenza con le prerogative del Commissario, e del conseguente contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, configurati dal complesso normativo statale che disciplina i piani di rientro dal disavanzo del settore sanitario e il regime del commissariamento. (*Precedente: S. 266/2016 - mass. 39258 - 39259*). [S. 6/22. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Il ruolo della Regione commissariata in ambito sanitario non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale. (*Precedente citato: sentenza n. 117 del 2018*). [S. 199/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Il ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro sanitario e della gestione commissariale non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale, secondo i canoni previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Fermi restando l'espresso divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro dal deficit strutturale e il potere di impulso e vigilanza affinché il risanamento finanziario non superi – nell'ambito della pianificazione finanziaria – il limite negativo della “essenzialità” dell'assistenza, la Regione deve cooperare per il superamento della situazione di emergenza. [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza [nelle prerogative del Commissario *ad acta*] è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro sanitario. (*Precedenti citati: sentenze n. 190 del 2017, n. 106 del 2017, n. 14 del 2017, n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014*). [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

L'interferenza con l'attività del Commissario *ad acta* sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale. Tale contesto non preclude certamente alla Regione di far valere gli interessi della collettività amministrata, ma ciò deve avvenire entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento. Se è incontrovertibile l'illegittimità di qualsiasi provvedimento integrativo dei LEA in corso di risanamento, rimane alla Regione il potere di vigilare affinché il piano di rientro e i provvedimenti attuativi dello stesso garantiscano la somministrazione dei LEA e di individuare correttamente nel bilancio regionale le risorse previste dal piano di rientro. (*Precedente citato: sentenza n. 104 del 2013*). [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

L'incostituzionalità della legge regionale interferente con i poteri del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario

sussiste anche quando l'interferenza sia meramente potenziale. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014*). [S. 266/16. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

### 2.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., l'art. 9, comma 4, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020 che – nel riprodurre in modo pressoché letterale le disposizioni dettate dal comma 3 dell'abrogato art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019 – secondo cui il protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, è sottoscritto non solo dal Rettore dell'Università degli Studi e dal Commissario *ad acta*, ma anche dal Presidente della Giunta regionale. La norma regionale interferisce oggettivamente con le funzioni e i compiti demandati al commissario *ad acta*, poiché la delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, con cui quest'ultimo è stato nominato, attribuisce solo ad esso – e non anche al Presidente della Regione – l'incarico di definire e stipulare il protocollo d'intesa con l'Università, in coerenza con la normativa vigente. (*Precedenti citati: sentenze n. 177 del 2020, n. 166 del 2020, n. 94 del 2019 e n. 190 del 2017*). [S. 50/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., la legge reg. Campania n. 26 del 2017, che – limitatamente agli interventi relativi ai disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico, questi ultimi riferiti a persone di ogni età – detta previsioni relative alla riorganizzazione della rete ospedaliera e alla riorganizzazione della rete territoriale. La legge regionale impugnata dal Governo interferisce con gli ambiti riservati al Commissario *ad acta* nominato nelle Regioni inadempienti al piano di rientro del disavanzo sanitario, *ex art. 4, comma 2, d.l. n. 159 del 2007, come conv.*, le cui funzioni (stabilite nella specie dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017) devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, anche qualora questi agissero per via legislativa, e anche quando l'interferenza fosse meramente potenziale. (*Precedenti citati: sentenze n. 117 del 2018, n. 190 del 2017, n. 106 del 2017, n. 14 del 2017, n. 266 del 2016, n. 227 del 2015, n. 278 del 2014, n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 219 del 2013, n. 180 del 2013, n. 79 del 2013, n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011*). [S. 199/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

La prestazione dei LEA comporta una spesa costituzionalmente necessaria, per cui, nel caso in cui la proiezione di tali livelli in termini di fabbisogno regionale è temporaneamente demandata al Commissario *ad acta* anziché alla Regione, ben può quest'ultima interagire per il rispetto dei canoni costituzionalmente necessari, ma non può sostituirsi al Commissario stesso, addirittura attraverso una normativa primaria integrativa. (*Precedente citato: sentenza n. 169 del 2017*). [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2,

comma 95, della legge n. 191 del 2009 – l’art. 1, comma 10, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, che, al fine di incrementare i LEA della Provincia di Caserta, prevede che l’ASL e l’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” stipulano apposita convenzione volta a consentire l’utilizzo di spazi ospedalieri per l’incremento di prestazioni aggiuntive a quelle già erogate. La disposizione impugnata dal Governo, la cui *ratio* inequivocabile è quella di incrementare i LEA, si ingerisce, sia nella forma che nella sostanza, nelle prerogative del Commissario *ad acta*, perché entra in un perimetro normativo che le è precluso fintanto che dura il commissariamento, dettando regole organizzative e convenzionali che invadono le scelte di merito consustanziali al piano di rientro. Tale intento è costituzionalmente illegittimo sotto due profili: il primo attiene alla competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lett. *m*, Cost., parametro che, ancorché non evocato dal ricorrente, è, nella fattispecie in esame, inscindibilmente collegato al principio della copertura delle spese e ai presupposti del potere sostitutivo dello Stato); il secondo riguarda l’espresso divieto, per le Regioni commissariate, di estendere la spesa sanitaria oltre i LEA contenuti nel piano di rientro e nelle determinazioni attuative del Commissario, e comporta la lesione dell’art. 81 Cost., per l’indebita interferenza sugli equilibri del bilancio sanitario, e dell’art. 120, secondo comma, Cost., per l’invasione della sfera operativa riservata al Commissario *ad acta* dal legislatore statale. [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., l’art. 1, comma 4, lett. *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Campania n. 10 del 2017, che, nell’innovare l’art. 1, comma 237-*quater*, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, stabilisce che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere prioritariamente soddisfatto tramite le strutture private provvisoriamente accreditate, tenendo conto dell’organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell’ambito delle specialità riconosciute. La disposizione impugnata dal Governo eccede la competenza regionale e non è neppure coerente con la cornice programmatica del piano di rientro regionale, interferendo con i poteri affidati al Commissario e con gli standard qualitativi, strutturali e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera. [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, e 120, secondo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006 – l’art. 1, comma 8, della legge reg. Campania n. 10 del 2017. La norma impugnata dal Governo introduce una proroga generica del sistema di accreditamento dei laboratori, invadendo la competenza del Commissario *ad acta* che sostituisce nel periodo di vigenza del piano di rientro la Regione, senza nemmeno essere conforme agli standard organizzativi stabiliti dal legislatore statale per rendere più efficiente ed economico il sistema inerente alla tutela della salute in ambito regionale. [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. – l’art. 1, comma 1, lett. *b*) e *c*), della legge reg. Calabria n. 11 del 2016. In contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, le norme impugnate dal Governo interferiscono con le funzioni del commissario incaricato dell’attuazione del piano di rientro della Regione dal disavanzo sanitario, poiché istituiscono in via legislativa il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere, mentre il decreto commissariale n. 130 del 2015 – adottato nell’esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale, conferiti con il mandato del 20 marzo 2015 – rimette (in conformità all’art. 7 della legge n. 251 del 2000) l’istituzione (anche) di tali strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all’approvazione del commissario medesimo. [S. 190/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – in via consequenziale (in applicazione dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 – l’art. 1, comma 1, lett. *d*), della legge reg. Calabria n. 11 del 2016, limitatamente all’inciso «, definendone gli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali». La citata lett. *d*), nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta regionale la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali relativi al Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e al Servizio sociale professionale (SSP), è in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede l’istituzione di tali servizi e pertanto interferisce anch’essa con le funzioni del commissario incaricato dell’attuazione del piano di rientro della Regione dal disavanzo sanitario. [S. 190/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. – gli artt. 4 e 5 della legge reg. Calabria n. 10 del 2016, che rispettivamente individuano le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all’esercizio. La normativa impugnata dal Governo si pone in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, poiché – nell’individuare il regime autorizzatorio per l’esercizio delle attività odontoiatriche – interferisce con le funzioni del commissario incaricato dell’attuazione del piano di rientro della Regione dal disavanzo sanitario, e segnatamente con il compito – attribuitogli dalla delibera del Consiglio dei ministri 12 marzo 2015 – di dare “attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale”. [S. 106/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

È dichiarata costituzionalmente illegittima la legge reg. Molise n. 3 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. In contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, la normativa impugnata dal Governo interferisce con le funzioni del commissario incaricato dell’attuazione del piano di rientro della Regione dal disavanzo sanitario, poiché

consente la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, mentre le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012 (prodotte in giudizio dal ricorrente) attribuiscono al commissario, al fine di attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario, i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di *turn-over*. [S. 14/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. – l’art. 2 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2015, che prevede, a partire dall’esercizio finanziario 2015, misure di contenimento della spesa per il personale e per l’acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali. L’ampia formulazione della disposizione impugnata dal Governo include tra i destinatari delle misure (pur non menzionandoli espressamente) anche le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, e dunque inevitabilmente interferisce con i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale e per l’acquisto di beni e servizi in ambito sanitario, attribuiti al Commissario *ad acta* nominato per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario calabrese, così violando i principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Né l’illegittimità di tale interferenza resta esclusa dal fatto che l’intervento regionale è comunque diretto a ridurre la spesa, poiché al Commissario non è demandato un semplice contenimento quantitativo, ma una più complessa opera di razionalizzazione della spesa sanitaria, anche mediante redistribuzione delle risorse disponibili secondo un disegno complessivo e organico, e un simile obiettivo potrebbe essere ostacolato da riduzioni del tutto disarmoniche rispetto alle scelte commissariali, che la disposizione censurata potenzialmente autorizza, demandando alla Giunta regionale il compito di determinare, con proprie linee di indirizzo, l’esatta entità delle riduzioni riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2015, n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010 e n. 193 del 2007*). [S. 266/16. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. – l’art. 5, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2005, il quale prevede, che, nelle more dell’accertamento del debito, lo stanziamento del capitolo U6201021301, UPB 6.2.01.02, dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale costituisce limite inderogabile all’assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi, e di conseguenza dispone il blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti tale limite. La disposizione impugnata dal Governo – che non impone il blocco assoluto delle procedure di accreditamento, ma consente di ampliare il novero dei soggetti accreditati fintanto che le relative spese non eccedano la disponibilità del bilancio – interferisce con i poteri del Commissario *ad acta* riguardanti l’adozione dei provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale, così violando i principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia. [S. 266/16. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### **2.4. La nomina e i poteri del commissario *ad acta***

Nel procedimento di nomina del commissario *ad acta*, le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. (*Precedente citato: sentenza n. 200 del 2019*). [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

L'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, si ripercuote anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario *ad acta*, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione. [S. 199/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

##### *2.4.1. Casi concreti*

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018, il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. Non viola il principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, né comprime le competenze legislative e amministrative regionali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, la nomina di persona diversa dal Presidente della Giunta regionale, in quanto, non vi è obbligo *ex lege* di nominare quest'ultimo commissario *ad acta*, e sussistono i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione. Il Consiglio dei ministri ha esercitato il proprio potere sostitutivo a seguito della valutazione della complessa inefficienza del sistema sanitario regionale, in quanto al dato positivo inerente alla capacità di assicurare i LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario. La scelta, inoltre, non determina alcuna interruzione del confronto fra struttura commissariale e amministrazione centrale, in quanto il costante confronto – svolto nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza – permette che, nelle fasi di svolgimento del piano di rientro, le attribuzioni regionali ricevano adeguata rappresentazione e tutela. (*Precedenti citati: sentenze n. 200 del 2019, n. 197 del 2019 e n. 51 del 2013*). [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018, il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. Non viola la disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione, né menoma le attribuzioni costituzionali della ricorrente, in materia di tutela della salute, la nomina di persona diversa dal Presidente della Giunta regionale, in quanto, non vi è obbligo *ex lege* di nominare quest'ultimo commissario *ad acta* e il Governo si è conformato alla disciplina costituzionale, considerato che l'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro e l'eventuale commissariamento sono espressioni di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione, nella quale il secondo rappresenta l'*extrema ratio*, nel caso

di specie vi è stato un costante confronto fra amministrazione centrale e regionale. Né sussiste un obbligo dell'acquisizione del previo parere, neanche nella generale disciplina sul potere sostitutivo, che prevede soltanto che la Regione venga sentita. [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018, il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, persona diversa dal Presidente della Giunta regionale. Tenuto conto dell'esito del previgente assetto commissariale e della grave situazione del deficit regionale molisano, al momento dell'adozione della delibera contestata ben difficilmente si poteva ritenere sussistente quel coeso e consolidato quadro nel quale poter iscrivere un qualsivoglia "affidamento" circa la relativa "stabilizzazione" della posizione giuridica della Regione. [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018, il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. Non viola gli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione, la scelta di persona diversa dal Presidente della Giunta regionale, perché i maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo, la cui disciplina stabilisce e (pre)determina gli oneri del relativo esercizio. [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Nel conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Molise, in relazione alla delibera del 7 dicembre 2018, con cui il Consiglio dei ministri ha nominato quale commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale persona diversa dal Presidente della Giunta regionale, non sussisteva, al momento dell'adozione della delibera, l'obbligo del Consiglio dei ministri di nominare commissario *ad acta* il Presidente della Giunta regionale. Da un lato, infatti, l'originario "titolo" di commissariamento della Regione Molise – l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 – non si è "inalveato" all'interno della più "matura" e completa disciplina dei commissariamenti dettata dalla legge n. 191 del 2009, non avendo subito una sorta di "novazione"; dall'altro, la legge n. 232 del 2016 – che, con l'art. 1, comma 395, ha stabilito che le disposizioni relative all'incompatibilità tra incarichi istituzionali regionali e nomina a commissario *ad acta* (dettate dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014) non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 – non può avere come conseguenza implicita ed automatica la reviviscenza delle norme in precedenza abrogate che prevedevano la nomina automatica del Presidente della Giunta quale commissario *ad acta*. Il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo esplicito, o comunque sia tramite l'abrogazione di norma a sua volta abrogatrice, mentre la legge n. 190 del 2014 non ha effettuato un intervento meramente abrogativo, bensì ha modificato la portata precettiva delle precedenti disposizioni.

(Precedente citato: sentenza n. 247 del 2019). [S. 255/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 5, 117, 119, 120 e 121 Cost. – degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del d.l. n. 35 del 2019, conv., con modif., nella legge n. 60 del 2019, nella parte in cui prevedono misure emergenziali per il risanamento del servizio sanitario della Regione Calabria, con conferimento al Commissario *ad acta* di nuovi poteri per l’attuazione degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario e per la tutela dei livelli essenziali di assistenza (LEA). L’intervento normativo impugnato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all’esercizio del potere sostitutivo statale *ex art. 120 Cost.* – che può estrinsecarsi anche attraverso l’adozione di atti normativi, ai sensi dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003 – ma soprattutto perché rientrando sia nella sua competenza esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», sia, nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, nell’ambito dei principi fondamentali della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica». Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l’impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse, mentre le procedure collaborative tra Stato e Regione non rilevano nel sindacato di legittimità del decreto-legge, la cui adozione è subordinata alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d’urgenza”. [S. 233/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare il commissario *ad acta* e il subcommissario per l’attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria, anche senza la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri. Tale forma di coinvolgimento del rappresentante regionale, ai sensi dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, non esaurisce infatti le modalità – che il legislatore può diversamente disciplinare con normative di settore relative a specifici tipi di intervento sostitutivo – attraverso le quali è attuato il principio di leale collaborazione. Nella specie, la disciplina dei piani di rientro e dei connessi commissariamenti è improntata a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall’azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” regionali, istituiti dagli artt. 9 e 12 dell’Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all’analisi dell’andamento del proprio piano di rientro. Deve del resto considerarsi che le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono all’individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via

esclusiva al Governo. (*Precedente citato: sentenza n. 56 del 2018*). [S. 200/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 secondo cui il commissario straordinario degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) può essere scelto – in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come conv. – anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale. Benché le Regioni possano disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del SSR – per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario – non è ammissibile una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, che indica espressamente che il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei, senza porre differenze in base alle funzioni chiamate a svolgere. Al contrario, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come conv., non può porsi alla base della disposizione impugnata dal Governo, in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della Regione Calabria e a tale realtà territoriale limitata, espressione del potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost., oltre che delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di determinazione dei LEP *ex art.* 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. (*Precedenti: S. 233/2019 - mass. 41645; S. 87/2019 - mass. 42362*). [S. 209/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Calabria n. 11 del 2016, impugnato dal Governo – in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – in quanto innalzando da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere, violerebbe i requisiti previsti dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502 del 1992 per la nomina dei direttori generali. Contrariamente all'assunto del ricorrente, il censurato prolungamento non è finalizzato a rendere ordinaria la gestione commissariale, ma solo a consentire che essa abbia – secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale – una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico, né la durata del mandato commissariale, pur prolungata ad un anno, è equiparabile a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (art. 3-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992). [S. 190/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

## **Capitolo 18. Di alcuni aspetti dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e di assistenza (LEA)**

### **1. Funzioni e risorse per la determinazione dei LEP (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le funzioni concernenti le materie seguenti». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «funzioni riferibili ai LEP». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà. La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1; 9, comma 2; 10, comma 1, della legge n. 86 del 2024 – promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 117, terzo comma, e 119 Cost. – che, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, subordinano il finanziamento dei LEP agli equilibri di bilancio. La disposizione impugnata non

implica affatto l'impossibilità di stanziare risorse aggiuntive per i LEP, perché il riferimento all'equilibrio di bilancio contenuto nell'art. 9, comma 2, non implica divieto di reperire nuove risorse, ma la necessità di indicare i mezzi di copertura finanziaria. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

## **2. I tagli lineari (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Veneto e Liguria in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – dell'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 125 del 2015, che, al fine di ridurre la spesa sanitaria, stabilisce l'applicazione di un "taglio" lineare. L'indicata riduzione si è svolta – nonostante la mancanza di una esplicita previsione di un termine finale – secondo un orizzonte triennale, nell'ambito del quale sono state poi apportate alcune correzioni – che non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti, poiché consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione – assicurando nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese; né è stata data prova della pretesa compressione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) quali prestazioni sanitarie indefettibili. Nondimeno, deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria, soprattutto al fine di definire in modo appropriato il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2017*). [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

*Sulle competenze e sui diritti in materia di Livelli essenziali di assistenza (LEA), si veda anche il Volume 5, Tomo II, Capitolo 27, par. 2 e, per il caso specifico dell'assistenza ospedaliera, il par. 2.1.*

## **3. Le persone non autosufficienti, con disabilità o disturbi mentali (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., l'art. 1, comma 2, della legge Reg. Puglia n. 6 del 2019, secondo cui le quote di compartecipazione relative ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari per le persone non autosufficienti o con disabilità o con disturbi mentali, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate. Il comma impugnato dal Governo, continuando a far riferimento alla disciplina previgente, rende temporaneamente inapplicabile *in parte qua* il d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, pur non avendo il legislatore regionale il potere di interferire nella determinazione statale dei LEA, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. (*Precedente citato: sentenza n. 169 del 2017*). [S. 72/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

## **4. I livelli essenziali di assistenza sanitaria, o LIVEAS (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del

2015, nella parte in cui, nell'aggiornare i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria in misura non superiore a 800 milioni di euro annui, non prevede una previa intesa tra Stato e Regioni sul predetto limite, ritenuto incongruo. Non solo il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento approva le leggi, ma, inoltre, la fissazione del detto limite, non è incompatibile con la logica di leale collaborazione che, a norma della stessa legge n. 208 del 2015, presiede alla procedura di aggiornamento indicata. Infatti, il principio in esame, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità. Pertanto, se il limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali, che pone un parametro di riferimento per le scelte entro cui può svilupparsi la dialettica tra Stato e Regioni, è ben lungi dall'esaurire tale dialettica, per la quale restano spazi estremamente ampi, pure sui profili economici e finanziari. Infine, circa l'asserita incongruità del valore di 800 milioni di euro rispetto al fabbisogno dei servizi sanitari regionali, la Regione ricorrente non ha assolto all'onere di provare l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, segnatamente attraverso dati quantitativi concreti, riguardanti, tra l'altro, i diversi importi in ipotesi necessari. (*Precedenti citati: sentenze n. 280 del 2016, n. 251 del 2016, n. 205 del 2016, n. 151 del 2016, n. 127 del 2016, n. 83 del 2016, n. 65 del 2016, n. 29 del 2016, n. 63 del 2013, n. 297 del 2012, n. 79 del 2011, n. 98 del 2007, n. 134 del 2006, n. 50 del 2005 e n. 308 del 2003*). [S. 192/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

È dichiarata inammissibile, per omessa illustrazione dei motivi e dei presupposti fattuali della censura, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 11 della legge n. 243 del 2012 – dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui non attiva i meccanismi, ivi previsti, che rafforzano il concorso finanziario dello Stato per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LIVEAS), con riguardo alle fasi avverse del ciclo economico. La ricorrente non spiega né per quale motivo, e in base a quali presupposti fattuali, lo Stato avrebbe dovuto attivare, in suo favore, il meccanismo descritto – operativo, anche con modalità diverse e aggiuntive rispetto a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., anche dopo le modifiche apportate al citato art. 11 dall'art. 3 della legge n. 164 del 2016, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012; né spiega perché, in attesa dell'attuazione di tale meccanismo, dovrebbe rimanere paralizzato l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (più volte tentato dopo il 2001, senza successo), il quale oltretutto serve anche per orientare le scelte di bilancio delle stesse Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2017 e n. 141 del 2016*). [S. 192/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

## **Capitolo 19. Di alcuni aspetti relativi a trattamenti sanitari, vaccini e altre misure**

*Sul diritto alla salute nel quadro dei diritti fondamentali, sul principio personalistico, si veda il Volume 2, Capitolo 8, par. 4. Sulla competenza legislativa in materia di tutela della salute, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 30.*

### **1. La disciplina sugli obblighi**

La discrezionalità legislativa nell'imposizione degli obblighi vaccinali deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte, e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia. Inoltre, proprio a fronte della scelta del vaccino, la Corte costituzionale è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la non sproporzionalità dell'introduzione dell'obbligo e delle specifiche conseguenze che il legislatore abbia voluto accostare alla sua violazione. (*Precedenti: S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45311; S. 5/2018 - mass. 39690; S. 268/2017 - mass. 40636; S. 282/2002 - mass. 27187*). [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Nella materia dei trattamenti sanitari obbligatori, l'esigenza che risultino circoscritti contenuti e modi dell'intervento normativo sub-legislativo e dell'azione amministrativa è presidiata dalla Costituzione con particolare intensità, a norma dell'art. 32, secondo comma, Cost. La "determinazione" del trattamento previsto dal parametro costituzionale indicato, infatti, non è scelta delegabile a fonti sub-legislative, trattandosi della individuazione stessa della misura sanitaria che si intende imporre, e dunque di un contenuto normativo essenziale della disciplina. Pertanto, la previsione di un obbligo di profilassi vaccinale che non specifichi per quale scopo (ovvero per prevenire l'infezione da quale malattia) la somministrazione è pretesa non può che rendere "indeterminato" il trattamento sanitario imposto. [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

In tema di obblighi vaccinali, l'indicazione, da parte del legislatore, dello specifico vaccino cui assoggettare alcune categorie professionali, realizza il bilanciamento, presupposto dall'art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva: decidere da quale specifica patologia si intenda difendere la collettività ricorrendo a questo trattamento è il primo, indispensabile passaggio nell'ambito del percorso che il legislatore compie, assumendosene la responsabilità, verso l'obbligo vaccinale, e garantisce altresì la necessaria conoscibilità del trattamento imposto. Correlativamente, questa stessa indicazione è essenziale per consentire, nella sede del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, il sindacato di non irragionevolezza della scelta legislativa. (*Precedenti: S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45311*). [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

*1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per inconferenza del parametro, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Padova in funzione di giudice del lavoro, in riferimento all'art. 23 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come conv., come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 172 del 2021, come conv., e «dall'art. 8, comma 1, lett. a)», del d.l. n. 24 del 2022, come conv., nella parte in cui attribuisce a una circolare del Ministero della salute l'onere di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus SARS-CoV-2. Le disposizioni censurate, nel dettare una disciplina volta a imporre un trattamento sanitario, trovano il loro specifico riferimento costituzionale nell'art. 32, secondo comma, Cost., sicché è unicamente in relazione a tale parametro costituzionale che deve essere valutata la legittimità della scelta, operata dal legislatore, di non esaurire integralmente detta disciplina, ma di rinviare per taluni aspetti a quanto previsto in circolari ministeriali. [S. 171/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

**2. L'esercizio del diritto per danni da trattamenti sanitari e vaccini (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 32 Cost., l'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole «conoscenza del danno», non prevede «e della sua indennizzabilità». La disposizione censurata dalla Cassazione, sez. lavoro, non prevede, per il diritto indennitario in caso di danni vaccinali, l'applicazione della decadenza c.d. "mobile", limitata cioè ai ratei interni al triennio, con conseguente applicazione di una decadenza c.d. "tombale", sull'intero diritto. Pertanto, nel caso in cui il diritto all'indennizzo non fosse previsto dalla legge al momento della conoscenza del danno e sia poi sorto successivamente – come, nella specie, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2012, per i danneggiati per vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia – non può logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto debba essere esercitato. Nello specifico contesto dell'indennizzo, infatti, le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo, poste a fondamento della disciplina introdotta dalla legge n. 210 del 1992, portano a ritenere che la conoscenza del danno, che segna il *dies a quo* del triennio per la presentazione della domanda amministrativa, suppone che il danneggiato abbia acquisito consapevolezza non soltanto dell'esteriorizzazione della menomazione permanente dell'integrità psico-fisica e della sua riferibilità causale alla vaccinazione, ma anche della sua rilevanza giuridica, e quindi dell'azionabilità del diritto all'indennizzo. La disposizione censurata, ove dispone che il termine di tre anni per la presentazione della domanda decorra comunque dal pregresso momento di conoscenza del danno, pone una limitazione temporale che collide con la garanzia costituzionale del diritto alla prestazione, ne vanifica l'esercizio e, in definitiva, impedisce il completamento del "patto di solidarietà" sotteso alla pronuncia additiva. E anzi, alla compressione del diritto a ottenere l'indennizzo si unisce l'illogica pretesa, ricavabile ai sensi del principio desumibile dall'art. 2935 cod. civ., che gli interessati rispettassero un termine per la proposizione di una domanda relativa

a un indennizzo per il quale, al momento in cui ebbero conoscenza del danno, non avevano alcun titolo. Né rilevano i maggiori oneri organizzativi e di finanza pubblica paventati dall'Avvocatura: da un lato, la deduzione è formulata in modo assertivo e privo di qualsiasi riferimento alle situazioni interessate dalla pronuncia; dall'altro, il sistema della vaccinazione di massa si fonda – nel quadro costituzionale e nella percezione sociale – sull'effettività dell'indennizzo, quale compensazione del sacrificio individuale per un interesse collettivo. (Precedenti: S. 118/2020 - mass. 43420; S. 69/2014 - mass. 37827; S. 107/2012 - mass. 36289; S. 27/1998 - mass. 23685; S. 118/1996 - mass. 22329). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost. – l'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113, n. 2016, conv. con modif., nella legge n. 160 del 2016, nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto ai soggetti nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, dalla “data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”, anziché dalla “medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965”. La disposizione censurata dal Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, nel riconoscere anche ai nati nel 1958 e nel 1966 – affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia – l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge n. 229 del 2005, ma solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016 (21 agosto 2016), determina, a loro danno, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quelli nati tra il 1959 e il 1965, cui il medesimo indennizzo era stato attribuito con decorrenza dall'entrata in vigore della legge n. 244 del 2007 (1° gennaio 2008). Infatti – fermo restando il punto di equilibrio, individuato dal legislatore, tra esigenza di tutela del diritto al sostegno assistenziale alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost. e garanzia del mantenimento dell'equilibrio nella gestione delle risorse finanziarie disponibili – non si è in presenza di due distinte provvidenze, ma dello stesso indennizzo e, pertanto, i due gruppi di destinatari, sia pur identificati in diversi atti normativi, devono essere trattati in modo eguale, anche quanto alla decorrenza del beneficio. (Precedenti citati: sentenze n. 226 del 2000, n. 27 del 1998 e n. 118 del 1996). [S. 55/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

È ordinata la restituzione degli atti al Tribunale di Livorno, giudice del lavoro, perché valuti la ricaduta dello *ius superveniens* nel giudizio *a quo*, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1-bis, del d.l. n. 207 del 2008, conv., con modif., nella legge n. 14 del 2009, censurato – in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost. – nella parte in cui limita ai richiedenti nati negli anni dal 1959 al 1965 il riconoscimento dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, spettante ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia. Il sopravvenuto art. 21-ter del d.l. n. 113 del 2016, conv., con modif., in legge n. 160 del 2016 – secondo cui l'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 363, è riconosciuto anche ai nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, nonché ai soggetti che, ancorché nati (come il ricorrente nel giudizio *a quo*) al di fuori del periodo ivi previsto, presentino malformazioni compatibili con la sindrome da talidomide – ha modificato il quadro normativo di riferimento e

inciso sul contenuto delle censure, consentendo il conseguimento dell'indennizzo qualora si dimostri il nesso di causalità tra la malformazione e l'assunzione del farmaco da parte della gestante, a prescindere dalla data di nascita del richiedente. [O. 131/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 32 Cost., l'art. 206-*bis*, comma 1, cod. ordinamento militare, introdotto dall'art. 12, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 91 del 2016, nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa. La disposizione censurata dal GUP del Tribunale militare di Napoli, pur non prevedendo testualmente un "obbligo" di profilassi vaccinale gravante sul personale militare da inviare in missione o destinare a specifiche attività, né esplicitando le sanzioni derivanti dalla violazione di tale obbligo, non può essere qualificata solo alla stregua di un onere incombente sull'amministrazione militare; come dimostrano anche i lavori preparatori, infatti, il punto di equilibrio raggiunto in sede parlamentare prevede, da un lato, l'esistenza di un obbligo vaccinale in funzione della protezione della salute collettiva e individuale, nonché in ragione delle esigenze dell'amministrazione militare, e, dall'altro, la tutela della salute del singolo in presenza di motivi sanitari che possono giustificare la sottrazione all'obbligo. La riserva di legge prescritta dal parametro evocato non è quindi soddisfatta, nell'ipotesi, come quella in esame, in cui il legislatore delega a fonti secondarie o ad atti amministrativi la scelta in punto di individuazione delle singole tipologie di trattamenti sanitari obbligatori. È certo, infatti, che la "determinazione" del trattamento non è scelta delegabile a fonti sub-legislative, trattandosi della individuazione stessa della misura sanitaria che si intende imporre, e dunque di un contenuto normativo essenziale della disciplina. D'altra parte, lo stesso legislatore, quando ha voluto introdurre obblighi vaccinali lo ha fatto mediante l'individuazione del vaccino relativo alla patologia che si intende contrastare. È anzitutto attraverso l'indicazione, così intesa, dello specifico vaccino, a realizzarsi bilanciamento, presupposto dall'art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva. Se la disposizione censurata non si sottrae al compito di orientare la sanità militare tenendo conto della sussistenza di particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto della profilassi destinata al personale militare, essa si sottrae, tuttavia, al compito essenziale di fornire determinatezza all'obbligo vaccinale che intende introdurre, omettendo di individuare, quantomeno, l'elenco dei vaccini che possono essere resi obbligatori alla luce delle diverse condizioni di impiego del personale militare. Spetta naturalmente allo stesso legislatore, in ragione della fisiologica evoluzione del dato medico-scientifico e del variare dello stesso rischio epidemiologico che connota i molteplici contesti in cui può essere impiegato il personale militare, l'onere di aggiornare, quando necessario, il catalogo dei vaccini potenzialmente obbligatori). [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

*Sui danni non patrimoniali da menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari, si veda il Volume 2, Capitolo 4, par. 4 e, sugli indennizzi a causa di vaccinazioni, il Capitolo 8, par. 4.5.*

### 3. La lotta al Covid-19

*Sulle categorie di personale interessate da vaccinazioni anti Sars-Cov-2, si veda il Volume 2, Capitolo 8, par. 4.7. Sulle competenze legislative in materia di profilassi internazionale, ivi compresa la pandemia globale, si veda il Volume 5, Tomo II, Capitolo 29, par. 9 e, sull'esigenza di una disciplina unitaria per malattie altamente contagiose di impatto globale, il successivo Capitolo 30, par. 3.3.*

#### 3.1. I fondamenti delle misure vaccinali anti Covid-19 (casistica)

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., degli artt. 4-bis, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, e come modificati dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e dal d.l. n. 24 del 2022, come convertito, nella parte in cui prevedono per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie l'obbligo vaccinale anti COVID-19, anziché l'obbligo di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al *test* antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2. Le misure approntate dal legislatore – che vanno valutate tenendo conto della situazione determinata da un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, risultante soprattutto dalle indicazioni formulate dai competenti organismi internazionali – sono effetto della predisposizione di uno specifico piano strategico nazionale dei vaccini e, dall'aprile del 2021, dell'introduzione dell'obbligo vaccinale censurato. Contrariamente all'assunto del rimettente, i dati esposti nei rapporti dell'ISS, lungi dall'evidenziare la inutilità dei vaccini, dimostrano come, soprattutto nella fase iniziale della campagna di vaccinazione, la loro efficacia – intesa quale riduzione percentuale del rischio rispetto ai non vaccinati – sia stata altamente significativa tanto nel prevenire l'infezione quanto nell'evitare casi di malattia severa; e come tale efficacia sia aumentata in rapporto al completamento del ciclo vaccinale. La decisione di introdurre l'obbligo vaccinale in esame (entro limiti soggettivi e temporali) non può reputarsi irragionevole, in quanto è sorretta dalle indicazioni delle competenti Autorità nazionali e sovranazionali alla luce della gravità della situazione che tale vaccinazione era destinata ad affrontare. In base a tali considerazioni, l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico. Può quindi affermarsi che le disposizioni censurate hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività. Né può ritenersi che la previsione, per i lavoratori in oggetto, dell'obbligo di sottoporsi a test diagnostici con una elevata frequenza, anziché al vaccino, costituisca un'alternativa idonea, in quanto sarebbe stata del tutto inidonea a prevenire la malattia (specie grave) degli stessi operatori, con il conseguente rischio di compromettere il funzionamento del servizio sanitario nazionale, considerando anche i costi insostenibili e lo sforzo difficilmente tollerabile, dal momento che la gestione dei tamponi grava interamente sul SSN. La decisione censurata risulta altresì non sproporzionata, in quanto la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, destinata a

venire meno in caso di adempimento dell'obbligo e, comunque, per la cessazione dello stato di crisi epidemiologica, non ha la natura e gli effetti di una sanzione, non eccede quanto necessario per il raggiungimento degli scopi pubblici di riduzione della circolazione del virus, ed è stata costantemente modulata in base all'andamento della situazione sanitaria. Infine, la misura neppure lede il diritto al lavoro. All'inosservanza dell'obbligo vaccinale, infatti, si attribuisce rilevanza meramente sinallagmatica, cioè solo sul piano degli obblighi e dei diritti nascenti dal contratto di lavoro, quale evento determinante la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative che comportassero il rischio di diffusione del contagio, in sintonia con l'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall'art. 2087 cod. civ. e dall'art. 18 del d.lgs. n. 81 del 2008. Il diritto fondamentale al lavoro, avuto riguardo al dipendente che abbia scelto di non adempiere all'obbligo vaccinale, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie, tutelata dall'art. 32 Cost., non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. (*Precedenti*: S. 14/2023 - mass. 45312; S. 171/2022 - mass. 44917; S. 127/2022 - mass. 44864; S. 125/2022 - mass. 44898; S. 59/2021 - mass. 43754; S. 37/2021; S. 194/2018 - mass. 40529; S. 137/2019 - mass. 41748; S. 268/2017 - mass. 40636). [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Marche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui consentono alle sole farmacie, e non anche alle c.d. parafarmacie, l'effettuazione dei test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e dei tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2. L'esistenza di elementi comuni a farmacie e parafarmacie – e, nel caso di specie, la presenza di farmacisti abilitati presso entrambe – non è tale da mettere in dubbio che fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza: mentre le parafarmacie, infatti, sono esercizi commerciali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d), e f), del d.lgs. n. 114 del 1998, le farmacie, invece, erogano l'assistenza farmaceutica, oggi ricompresa tra i LEA ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, e svolgono, dunque, un servizio di pubblico interesse, preordinato al fine di garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute per assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale, restando marginale sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista; cosicché i farmacisti titolari di farmacia sotto il profilo funzionale sono concessionari di un pubblico servizio. Inoltre, l'attività svolta dalle farmacie è stata di recente estesa alla prestazione di servizi sanitari, la cui determinazione avviene nell'ambito dei principi fondamentali, stabiliti dal legislatore statale, in materia di tutela della salute. Le disposizioni censurate sono parte della complessa e articolata reazione che lo Stato ha posto in essere per fronteggiare la diffusione del COVID-19; la scelta di avvalersi a tal fine solo delle farmacie, quali soggetti del SSN, a fronte della diversa natura dei due soggetti giuridici e del differente regime giuridico che li caratterizza – punto di equilibrio in un quadro complesso, ove vengono in gioco diversi interessi e primo tra tutti la tutela della salute – rientra nella sfera

della discrezionalità legislativa, non censurabile per irragionevolezza. (Precedenti: S. 37/2021 - mass. 43651; S. 66/2017 - mass. 39876; S. 216/2014 - mass. 38104; S. 448/2006 - mass. 30906; S. 87/2006 - mass. 30231; S. 4/1996 - mass. 22075; S. 312/1983 - mass. 9631; S. 29/1957 - mass. 232). [S. 171/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento agli art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. e all'art. 44 dello statuto di autonomia, dell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, che nell'ambito della costituzione di una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, annovera tra i suoi compiti la promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi. La previsione censurata è da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici, senza che una simile previsione intacchi in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che la disposizione evocata a parametro assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo. [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

### **3.2. Segue. La vaccinazione anti Covid-19 e il consenso informato (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. Premessa la rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini di un'adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata, tra l'altro a valutare l'eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione, la natura obbligatoria del vaccino in esame non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge, come disposto dal comma 1 dell'art. 1 della citata legge n. 219 del 2017. L'obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Qualora, invece, il singolo adempia all'obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell'obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino. [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

### **3.3. Segue. La vaccinazione anti Covid-19 e il lavoro (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. quinta, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost. dell'art. 4-ter, commi 1, lett. d), e 3, del d.l. n. 44 del 2021, come conv., e come inserito dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 172 del 2021, come conv., nella parte in cui prevede per il personale della Polizia penitenziaria, per effetto

dell'inadempimento all'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2, la sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione, e comunque la mancata erogazione di un assegno alimentare. La mancata sottoposizione a vaccinazione determina la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere le proprie mansioni, comportando il venire meno (sia pure temporaneo) del sinallagma funzionale del contratto, per cui l'assenza della prestazione lavorativa rende la previsione sulla mancata corresponsione della retribuzione così come di ogni altro compenso o emolumento non contrastante con gli invocati parametri. Né può giungersi a diverse conclusioni con specifico riferimento alla mancata erogazione dell'assegno alimentare (in misura non superiore alla metà dello stipendio), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile. Né possono ritenersi validi *tertia comparationis* le ipotesi in cui sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione del lavoratore a procedimento penale o disciplinare, o al contratto collettivo di comparto. Diversamente da tali ipotesi, non solo la sospensione censurata è una misura provvisoria, priva di carattere sanzionatorio e disposta cautelarmente nell'interesse pubblico, ma è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa legittimamente esercitabile. Tale considerazione non viene meno nemmeno aderendo alla tesi della natura assistenziale, e non retributiva, dell'assegno alimentare, in quanto comunque non può considerarsi soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro, in chiave solidaristica, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti connessi al rapporto di lavoro, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia per ciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa. (*Precedente: S. 15/2023 - mass. 45318*). [S. 188/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Brescia, sez. lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza dell'indiscriminata imposizione dell'obbligo a prescindere dalle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, dell'art. 4-ter, commi 1, lett. c), e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e successivamente modificato, «nella parte in cui impone la vaccinazione quale requisito essenziale “per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”». Considerando la gravità e l'imprevedibilità del decorso della pandemia, il legislatore, a seguito della scoperta di un vaccino ritenuto, alla luce delle conoscenze medico-scientifiche allora disponibili, idoneo a ridurre la diffusione della circolazione del *virus*, ha operato una chiara scelta favorevole a una diffusa vaccinazione, individuando categorie predeterminate sottoposte all'obbligo. La prima è stata quella “sanitaria”, poi quella dei lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali, sanitarie e socio-sanitarie, così includendo anche le professioni amministrative, in base alla comunanza del luogo di svolgimento, contemperando la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute. Tale scelta si è fondata, non irragionevolmente, sulla rilevante criticità della situazione sanitaria, sicché il sistema avrebbe mal tollerato, in capo alle amministrazioni datrici di lavoro, un'attività di cernita (a monte) e controllo (a valle) delle singole professionalità (e della loro conservazione nel tempo),

nonché la distinzione tra modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, e in particolare per le ipotesi del c.d. lavoro agile. Né la scelta risulta sproporzionata, perché le norme censurate si inseriscono in un quadro caratterizzato dalla portata della conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale – rappresentata dalla sospensione del rapporto lavorativo, peraltro priva di conseguenze di tipo disciplinare – e dalla natura transitoria dell'imposizione dell'obbligo vaccinale nonché dalla sua rigorosa modulazione in stretta connessione con l'andamento della situazione pandemica. (*Precedenti: S. 185/2023 - mass. 45786; S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45312; S. 5/2018 - mass. 39690*). [S. 186/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Genova, sez. prima civile, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e come sostituito, «nella parte in cui impone l'obbligo vaccinale – pena la sospensione dall'albo – indistintamente a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari, ed in particolare agli iscritti nell'albo dei Chimici e dei Fisici, o comunque lo impone senza alcuna verifica rispetto alle concrete tipologie di svolgimento della professione». La scelta del legislatore – censurata per la dedotta irragionevolezza della scelta di imporre la vaccinazione indistintamente a tutti gli esercenti le professioni sanitarie, senza alcuna considerazione delle specifiche tipologie di professione e dell'attività lavorativa in concreto svolta – non può ritenersi irragionevole e lesiva degli evocati parametri costituzionali. Deve considerarsi che la scelta per categorie predeterminate costituisce una delle possibili modalità di temperamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute. Essa, infatti, rappresentava una risposta alla emergenza pandemica portatrice di una serie di vantaggi, in considerazione della situazione sanitaria in atto, per affrontare la quale era indispensabile assicurare una tempestiva e uniforme attuazione dell'obbligo vaccinale. Né spetta alla Corte costituzionale valutare quali fossero le misure maggiormente rispondenti alle finalità perseguite mediante l'imposizione dell'obbligo vaccinale, essendo tale scelta rimessa alla responsabilità e, quindi, alla discrezionalità del legislatore. Questa Corte deve, però, valutare se la scelta del legislatore sia rispettosa dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità, in particolare quando, come nella specie, vengano in rilievo diritti fondamentali che richiedano di essere ponderati e bilanciati tra loro. Ebbene, l'imposizione dell'obbligo vaccinale per categorie predeterminate di soggetti rappresenta una scelta non irragionevolmente mossa dall'esigenza di garantire linearità e automaticità all'individuazione dei destinatari, così da consentire un'agevole e rapida attuazione dell'obbligo e da prevenire il sorgere di dubbi e contrasti in sede applicativa. Non è secondario, poi, che l'individuazione direttamente per legge dei destinatari dell'obbligo vaccinale sia coerente con l'esigenza – che trae origine dall'art. 32 Cost. – di determinare con certezza i soggetti la cui libertà di autodeterminazione venga compressa nell'interesse della comunità. Infine, la scelta dell'imposizione dell'obbligo vaccinale per categorie risulta non sproporzionata, stante la portata della conseguenza dell'inadempimento (sospensione del rapporto lavorativo, priva di conseguenze di tipo disciplinare) e la natura transitoria dell'imposizione, correlata alla sua rigorosa modulazione in stretta connessione con l'andamento della situazione pandemica in corso.

(Precedenti: S. 15/2023 - mass. 45318; S. 14/2023 - mass. 45312; S. 268/2017 - mass. 40636). [S. 185/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Brescia e dal Tribunale di Padova, entrambi in funzione di giudici del lavoro, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., dell'art. 4, comma 7, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, e come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nonché come richiamato dall'art. 4-ter, comma 2, del medesimo d.l. n. 44 del 2021, dell'art. 4, comma 7, nonché dell'art. 4-ter, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e per il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, e non prevedono che la medesima ipotesi si applichi anche nei confronti del personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale. Le disposizioni censurate si fondano sul rilievo che un più ampio dovere datoriale di c.d. *repêchage* non fosse compatibile con le specificità di tali organizzazioni aziendali, se non al rischio di mettere in pericolo la salute del lavoratore non vaccinato, degli altri lavoratori e dei terzi, portatori di interessi costituzionali prevalenti sull'interesse del dipendente di adempiere per poter ricevere la retribuzione. Si è così esclusa l'opportunità di addossare al datore un obbligo generalizzato di adottare accomodamenti organizzativi, non ravvisando, in rapporto alle categorie professionali in esame, le condizioni della fungibilità e della sia pur parziale idoneità lavorativa residua del dipendente non vaccinato, condizioni sempre necessarie; parimenti, poiché il datore di lavoro può eccepire l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza da parte del lavoratore e pertanto rifiutarsi di ricevere la sua prestazione fino a quando questi non provveda a vaccinarsi, neppure egli è stato costretto ad adeguare la propria organizzazione per assegnare al dipendente mansioni che non comportassero il rischio di contagio da SARS-CoV-2. Per effetto del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, che ha fatto venir meno il dovere datoriale di *repêchage* (se non per i soggetti esentati dalla vaccinazione per motivi di salute), il datore di lavoro che rifiuta la prestazione del lavoratore non versa, pertanto, in *mora credendi*, essendo, piuttosto, tale rifiuto implicato dalla carenza di un requisito essenziale di carattere sanitario per lo svolgimento della prestazione stessa. Il bilanciamento dei principi sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost. risulta perciò esercitato in modo non irragionevole. La scelta operata, a differenza di quanto invece stabilito per coloro che dovessero omettere o differire la vaccinazione a causa di accertato pericolo per la salute o per il personale docente ed educativo della scuola, appare infatti suffragata dalla necessità dell'adozione di misure provvisorie, indispensabilmente collegate alla evoluzione delle conoscenze scientifiche, culminando in un bilanciamento tra il diritto fondamentale al lavoro del dipendente, la libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute pubblica, cui si correla l'esigenza di mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, giustificate dal maggior rischio di contagio sia per se stessi che per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata. [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Brescia e dal Tribunale di Catania, entrambi in funzione di giudici del lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., degli artt. 4-ter, comma 4, e 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, il secondo come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», escludono, in relazione agli esercenti le professioni sanitarie e agli operatori di interesse sanitario, nonché al personale scolastico e di quello occupato nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, che non abbiano adempiuto all'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare. La mancata sottoposizione a vaccinazione determina la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere le proprie mansioni, e la sospensione del medesimo lavoratore rappresenta per il datore di lavoro l'adempimento di un obbligo nominato di sicurezza, inserito nel sinallagma contrattuale. L'effetto stabilito dalle norme censurate, giustifica, quale conseguenza del principio generale di corrispettività, anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare (in misura non superiore alla metà dello stipendio), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile; né rileva il diverso trattamento normativo riservato alle situazioni del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, essendo in tali casi la temporanea impossibilità della prestazione determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersi del dipendente e perciò giustificato il riconoscimento dell'assegno alimentare alla luce della necessità di assicurare allo stesso lavoratore un sostegno per il tempo occorrente alla definizione dei relativi giudizi e alla verifica della sua effettiva responsabilità. Neppure configura una soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro della erogazione solidaristica di una provvidenza di natura assistenziale in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa. (*Precedenti: O. 541/1988 - mass. 13101; O. 258/1988 - mass. 10520*). [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in riferimento all'art. 32 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, che introduce l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006 e la sospensione dall'esercizio della professione in caso di inadempimento. Il legislatore ha operato un bilanciamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute non irragionevole e non sproporzionato, a fronte di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio. Da un lato, infatti, le condizioni epidemiologiche esistenti al momento

dell'introduzione dell'obbligo vaccinale (attestate dalla dichiarazione dell'OMS dell'11 marzo 2020) erano gravi e imprevedibili; dall'altro, la scelta del legislatore di introdurre il suddetto obbligo vaccinale appare suffragata e coerente rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento, tenendo anche conto che la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia e che tutte le volte che una decisione implichi valutazioni tecnico-scientifiche, la scelta tra le possibili opzioni che la scienza offre in quel momento storico è esercizio di discrezionalità politica che, nei limiti della sua ragionevolezza e proporzionalità, non può essere sostituita. Tale valutazione di non irragionevolezza e idoneità allo scopo vale con particolare riferimento agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, nei cui confronti l'obbligo vaccinale consente di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività. La misura deve ritenersi anche non sproporzionata, in primo luogo, perché non risultavano, a quel tempo, misure altrettanto adeguate, dal momento che l'effettuazione periodica di test diagnostici avrebbe avuto costi insostenibili e avrebbe comportato un intollerabile sforzo per il sistema sanitario, senza che l'esito del test sia immediatamente disponibile rispetto al momento della sua effettuazione. Va altresì rilevato che la conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell'inadempimento e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica. La scelta del legislatore – che non riveste natura sanzionatoria – risulta quindi calibrata; né può sostenersi la mancata adozione di misure di mitigazione e di precauzione ad accompagnamento dell'obbligo vaccinale. Tali doglianze – che, peraltro, meritano attenta considerazione anche in sede legislativa – non tengono conto, quanto al primo profilo, che di norma la pratica vaccinale in Italia compete ai medici vaccinatori, adeguatamente formati e che assumono la decisione di procedere o meno con la vaccinazione dell'interessato. Quanto al secondo, nella pratica l'anamnesi pre-vaccinale è possibile stabilire la presenza di eventuali controindicazioni o di precauzioni rispetto alla vaccinazione, impregiudicato il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili al vaccino, e ferma la responsabilità civile di cui all'art. 2043 cod. civ. per l'ipotesi in cui il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento stesso. (*Precedenti*: S. 171/2022 - mass. 44917; S. 37/20214 - mass. 3651; S. 137/2019 - mass. 41748; S. 268/2017 - mass. 40636). [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

### **3.4. Segue. Il *Green pass***

La certificazione verde (*green pass*) ha la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità. [S. 164/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

3.4.1. *Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., l'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. autonoma di Bolzano n. 4 del 2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde – c.d. *green pass* – prevista dalla legislazione statale. La sanzione in questione accede alla disciplina sostanziale delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, già ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, senza che sussistano, in questa materia, margini competenziali in capo alla Provincia autonoma. Né rileva che la sanzione pecuniaria sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore, regionale e provinciale, è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le, o di rinviare alle, disposizioni statali). (*Precedenti: 164/2022 - mass. 45178; S. 4/2022 - mass. 44469; S. 164/2021 - mass. 44166; S. 37/2021 - mass. 43651;*). [S. 50/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

**PARTE TERZA**

**IL DIRITTO PROCESSUALE CIVILE**



## Capitolo 20. Le misure deflattive del contenzioso (o “degiurisdizionalizzazione”)

*Sulla responsabilità civile dei magistrati si veda il Volume 3, Capitolo 8, par. 7.*

### 1. La mediazione

È dubbia la riconducibilità della mediazione tributaria disciplinata dall’art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 all’ambito mediatorio propriamente inteso, per la mancanza di un soggetto terzo che – come avviene per quella delle controversie civili e commerciali disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2010 – svolga la mediazione, e ciò ne comporta anche l’impossibilità di ricondurla al modello di quella civilistica. (*Precedente citato: sentenza n. 98 del 2014*). [S. 97/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

#### 1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Verona in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. – dell’art. 84, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 69 del 2013, conv., con modif., nella legge n. 98 del 2013, che inserisce il comma 1-*bis* all’art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, e dell’art. 84, comma 1, lett. *i*), dello stesso d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all’art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010. Facendo seguito alla declaratoria d’illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 272 del 2012, le norme censurate rispettivamente reintroducono nell’ordinamento la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie e riproducono la norma in base alla quale il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall’art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all’entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. La decisione di procrastinare la loro applicabilità – ai sensi del comma 2 dell’art. 84 citato, anch’esso autonomamente censurato – di trenta giorni rispetto all’entrata in vigore della legge di conversione è ragionevolmente giustificata dall’impatto che la reintroduzione dell’obbligatorietà della mediazione avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa, senza comprometterne la matrice funzionale unitaria, essendo le norme in parola finalizzate, unitamente alle altre adottate in materia di giustizia, alla realizzazione dei comuni e urgenti obiettivi del miglioramento dell’efficienza del sistema giudiziario e dell’accelerazione dei tempi di definizione del contenzioso civile. (*Precedente citato: sentenza n. 272 del 2012*). [S. 97/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Verona in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, conv., con modif., nella legge n. 98 del 2013, che posticipa di trenta giorni – rispetto all’entrata in vigore della legge di conversione – l’applicabilità delle disposizioni di cui al precedente comma 1, con cui è stata reintrodotta nell’ordinamento la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie e la correlata condanna per la mancata partecipazione, senza giustificato motivo,

al procedimento. Il rimettente non motiva in alcun modo sull’applicabilità, nei giudizi pendenti dinanzi a sé, della norma censurata, né d’altra parte ciò sarebbe stato possibile, considerato che i processi *a quibus* sono stati instaurati successivamente al periodo in cui ha prodotto effetti il differimento disposto dalla norma censurata. [S. 97/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Verona in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 5, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 28 del 2010, laddove prevede l’obbligatorietà del procedimento preliminare di mediazione nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo – sia pure dopo la pronuncia del giudice, ai sensi degli artt. 648 e 649 cod. proc. civ., sulle istanze di concessione e di sospensione della provvisoria esecuzione del decreto stesso – a differenza di quanto previsto per la procedura di negoziazione assistita che, secondo quanto disposto dall’art. 3, comma 3, lett. a), del d.l. n. 132 del 2014, non deve essere esperita né nella fase monitoria né nel successivo, eventuale, giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo. La scelta legislativa – che, in riferimento alla conformazione degli istituti processuali, consente ampia discrezionalità – di trattare diversamente, con riguardo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, le due fattispecie, non è manifestamente irragionevole e arbitraria in quanto – pur presentando i due istituti processuali alcuni profili di omogeneità (il fine di favorire la composizione della lite in via stragiudiziale, la riconducibilità alle misure di *Alternative Dispute Resolution-ADR*, il costituire condizioni di procedibilità della domanda giudiziale), il procedimento di mediazione è connotato dal ruolo centrale svolto da un soggetto – il mediatore, terzo e imparziale – là dove la stessa neutralità non è ravvisabile nella figura dell’avvocato che assiste le parti nella procedura di negoziazione assistita. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2018, n. 164 del 2017 e n. 12 del 2016*). [S. 97/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

## 2. La negoziazione assistita

L’istituto della negoziazione assistita, volto a favorire la composizione della lite, è legato alla consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera. (*Precedente citato: sentenza n. 77 del 2018*). [S. 266/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

### 2.2. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili, per inadeguata motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Verona in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, Cost. – dell’art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 132 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 162 del 2014, nella parte in cui, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale, obbliga chi intenda proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro a invitare l’altra parte, mediante il suo avvocato, a stipulare una convenzione di negoziazione assistita. Il rimettente non offre alcun ragguaglio sul rispetto del rigoroso termine di preclusione sancito dall’art. 3, comma 1, terzo periodo, della norma censurata, il quale impone di rilevare d’ufficio l’improcedibilità “non oltre la prima udienza” e condiziona la stessa necessità di fare applicazione della stessa.

Inoltre, nell’escludere che le domande restitutorie e risarcitorie presentino carattere successorio, il giudice *a quo* ravvisa tale carattere soltanto nelle controversie attinenti alla legittima “allocazione” dei beni del *de cuius*, senza enunciare argomenti testuali e sistematici a sostegno dell’accezione restrittiva che mostra di recepire. Le controversie, tuttavia, devono essere identificate alla stregua dell’oggetto delle pretese o del titolo che fonda e unifica le diverse domande introdotte in causa. [S. 266/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili – per inadeguata motivazione sulla rilevanza, incompleta ponderazione del complesso quadro normativo di riferimento e indeterminatezza del *petitum* – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Verona in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell’art. 3, comma 5, del d.l. n. 132 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 162 del 2014, nella parte in cui consente il possibile concorso della negoziazione assistita con la mediazione obbligatoria e con altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale. Le questioni, sollevate in via di mero subordine, si incentrano sul presupposto che si renda necessaria la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le domande successorie. Il rimettente, tuttavia, non individua tali domande alla luce della nozione circoscritta di controversie in materia di successione che ha ritenuto di far propria e non illustra il nesso che intercorre con le altre domande. Inoltre l’ordinanza non si sofferma, anche solo per escluderne l’applicabilità al caso di specie, sul meccanismo di raccordo tra la negoziazione assistita e la mediazione obbligatoria che, nella materia delle “successioni ereditarie”, il legislatore prevede all’art. 3, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 132 del 2014. Il rimettente, infine, nell’auspicare l’enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, si avventura su un terreno – quello della conformazione degli istituti processuali – in cui l’apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio. (*Precedente citato: sentenza n. 139 del 2019*). [S. 266/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

## Capitolo 21. Lo svolgimento del processo

*Per il contraddittorio nel processo in generale, con riferimento al presidio costituzionale del diritto di difesa, si veda il Volume 2, Capitolo 8, par. 9.*

### 1. Il contraddittorio nel rito civile

Con riferimento al rito civile, porre un'alternativa tra difesa scritta e discussione orale nel processo civile non può determinare alcuna lesione di un adeguato contraddittorio, anche perché le parti permangono su di un piano di parità. (*Precedente: S. 275/1998 - mass. 24161*). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Verona, prima sez. civile, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. che, nel disciplinare la nuova fase introduttiva e di trattazione del processo di cognizione di primo grado – come riformato da d.lgs. n. 149 del 2022 – prevede che, ai fini dell'emanazione del decreto di fissazione dell'udienza, il giudice verifichi la regolarità del contraddittorio; emani, se si rende necessario sanare uno dei vizi riscontrati, i provvedimenti conseguenti, differendo, ove occorra, l'udienza; indichi alle parti altre questioni rilevate d'ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione. Sebbene l'art. 1, comma 5, della legge delega n. 206 del 2021 non faccia specifico riferimento all'emanazione da parte del giudice, prima dell'udienza di comparizione e trattazione, di alcun provvedimento, la disposizione censurata si colloca coerentemente nell'ambito degli altri criteri di delega enucleati dal medesimo comma, in quanto, per un verso, è riconducibile a quello di cui alla lett. *i*) – che demanda al Governo l'introduzione di norme funzionali ad adeguare le disposizioni sulla trattazione della causa ai principi di cui alle lett. da *c*) a *g*), relative agli atti introduttivi e alle memorie – costituendone un naturale sviluppo, perché coesistente alla realizzazione del meccanismo del deposito delle memorie prima dell'udienza e, per un altro, è volta a realizzare il generale canone della concentrazione processuale sancito dalla lett. *a*, atteso che è orientata a ridurre le ipotesi di regressione del giudizio dopo il deposito delle memorie integrative. (*Precedente: S. 189/2018; S. 278/2016 - mass. 39281*). [S. 96/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Verona, prima sez. civile, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. che, nel disciplinare la nuova fase introduttiva e di trattazione del processo di cognizione di primo grado, come riformato dal d.lgs. n. 149 del 2022, prevede un differente trattamento per le questioni rilevabili d'ufficio che possono esitare in provvedimenti ordinatori del giudice volti alla corretta instaurazione del contraddittorio ovvero alla sanatoria di vizi degli atti introduttivi, emanati con il decreto di fissazione dell'udienza, e tutte le altre questioni, parimenti rilevabili d'ufficio, che sono solo indicate alle parti e non decise nel medesimo decreto. Tale diversa regola processuale è giustificata sia per le differenti conseguenze sui tempi di svolgimento del giudizio, sui quali soltanto i primi sono suscettibili di incidere, comportando, di regola, un

differimento dell'udienza di trattazione sia in quanto i provvedimenti emessi a seguito delle verifiche preliminari si correlano a questioni spesso "liquide", con un basso tasso di controvertibilità, mentre le altre questioni rilevabili d'ufficio non tipizzate evocano profili di maggiore controvertibilità tra le parti. [S. 96/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Verona, in riferimento all'art. 24 Cost., dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ., che – nel disciplinare la nuova fase introduttiva e di trattazione del processo di cognizione di primo grado, come riformato dal d.lgs. n. 149 del 2022 – prevede l'emanazione da parte del giudice, con decreto, di provvedimenti di carattere interlocutorio fuori udienza e senza contraddittorio preventivo con le parti, in quanto essa – a seguito dell'interpretazione adeguatrice – non contrasta con il diritto di difesa. In generale, infatti, il giudice, ai sensi dell'art. 175 c.p.c., nell'ambito dei propri poteri di direzione del processo ha il potere di salvaguardare il diritto al contraddittorio fissando un'udienza *ad hoc*, sia ove se ne ravvisi la necessità in occasione delle verifiche preliminari, prima dell'emanazione del decreto, ovvero quando lo sollecitino le parti cui quest'ultimo è stato comunicato. Qualora detta udienza non venga fissata la realizzazione del contraddittorio è differita all'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ., ove, con ordinanza, il giudice dovrà confermare, modificare o revocare il decreto emesso, prendendo in esame le ragioni delle parti. Inoltre detto sistema, per essere compatibile con il principio del contraddittorio, deve essere ricostruito nel senso che, nel caso in cui la parte abbia chiesto la fissazione dell'udienza e il giudice abbia disatteso tale istanza, quest'ultimo non può, rimasto inadempito l'ordine, assumere i provvedimenti "sanzionatori" in chiave processuale se conferma la propria decisione all'udienza di trattazione, in quanto la parte diligente non può rischiare di veder compromesso, con una decisione processuale di *absolutio ad instantia* o estinzione del giudizio, il diritto a conseguire il bene della vita, scopo ultimo del processo, senza che sia tenuta, per evitarlo, a conformarsi a un ordine giudiziale che ha rappresentato all'autorità giudiziaria di non condividere. [S. 96/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

## **2. La competenza territoriale (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui dopo le parole "È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto" non prevede le parole "ovvero, nel caso di concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, del luogo in cui ha sede l'ente locale concedente". La norma censurata dal Tribunale di Genova, nello stabilire che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici, di cui all'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910, è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto – e ciò, secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità, anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione e tale sede ricada in una circoscrizione diversa da quella in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente – determina una lesione del diritto di azione del contribuente. Poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere

geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo spostamento richiesto al destinatario dell'ingiunzione è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione o, comunque, a rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale. Né l'individuazione del criterio alternativo di competenza esige un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte costituzionale, in quanto non deve essere operata una scelta tra più soluzioni non costituzionalmente obbligate. Difatti, il rapporto esistente tra l'ente locale e il soggetto cui è affidato il servizio di accertamento e riscossione comporta che, ferma la plurisoggettività del rapporto, il secondo costituisca una *longa manus* del primo, con la conseguente imputazione dell'atto di accertamento e riscossione a quest'ultimo. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2016 e n. 87 del 2013; ordinanze n. 176 del 2013, n. 156 del 2013 e n. 248 del 2012*). [S. 158/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Sono dichiarate manifestamente infondate, per erroneo presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Giudice di pace di Cava de' Tirreni in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost. – degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 150 del 2011 e dell'art. 126-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992. Il rimettente – ritenendo che le norme censurate, in base all'interpretazione assunta come diritto vivente, individuino, quale giudice competente a conoscere dell'opposizione a sanzione amministrativa per mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente del veicolo al momento della commessa violazione, il giudice del luogo in cui i suddetti dati sarebbero dovuti pervenire, anziché il giudice del luogo di residenza o domicilio di colui che è tenuto ad effettuare la comunicazione – erra nel ritenere il Centro nazionale accertamento infrazioni (CNAI) autorità procedente all'irrogazione della sanzione, non avendo tale organo altra funzione se non quella di provvedere alla stesura e alla notifica dei verbali di accertamento delle infrazioni rilevate dagli uffici della Polizia stradale e di gestire il relativo iter amministrativo e il contenzioso. Poiché, invece, la titolarità del potere di accertamento rimane in capo agli uffici di Polizia stradale locale e, conseguentemente, la titolarità dell'azione resta in capo al prefetto territorialmente competente, il *locus commissi delicti* dell'illecito omissivo censurato coincide con il luogo dell'accertamento, poiché l'autorità procedente è la stessa che ha elevato la sanzione comportante la perdita del punteggio attribuito col rilascio della patente. [O. 237/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

### **3. Il *simultaneus processus***

Non sussiste un diritto costituzionalmente tutelato della parte al processo simultaneo, in quanto, nell'ambito della discrezionalità conformativa del legislatore, esso è la risultante di regole processuali finalizzate, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, ma la sua inattuabilità non lede, in linea di principio, il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa. (*Precedenti citati: sentenze n. 58 del 2020, n. 451 del 1997, n. 295 del 1995; ordinanze n. 215 del 2005, n. 124 del 2005, n. 251 del*

2003, n. 398 del 2000, n. 18 del 1999 e n. 308 del 1991). [S. 253/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

Nel quadro della discrezionalità conformativa del legislatore processuale, il *simultaneus processus* non gode di garanzia costituzionale, trattandosi di un mero espediente tecnico finalizzato, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, sicché la sua inattuabilità non lede il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa. (*Precedenti citati: sentenze n. 451 del 1997 e n. 295 del 1995; ordinanze n. 215 del 2005, n. 124 del 2005, n. 18 del 1999 e n. 308 del 1991*). [S. 58/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede che, qualora con la domanda riconvenzionale sia proposta una causa pregiudiziale a quella oggetto del ricorso principale e la stessa rientri tra quelle in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice adito possa disporre il mutamento del rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ. La norma censurata dal Tribunale di Termini Imerese, nel prevedere, a prescindere dal tipo di connessione sussistente tra la causa riconvenzionale e quella principale, la declaratoria di inammissibilità della prima, ove demandata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, pone una conseguenza sproporzionata e irragionevole rispetto alla pur legittima finalità della ragionevole durata del processo. Infatti, in caso di connessione per pregiudizialità necessaria, risultano ineluttabili gli inconvenienti della trattazione separata della causa pregiudicata, con procedimento sommario, e della causa pregiudicante, con procedimento ordinario, fino, talora, all'estremo del conflitto di giudicati. È inoltre distonica, specie nell'assetto normativo successivo all'emanazione dell'art. 183-bis cod. proc. civ. – nel quale è demandata al giudice adito la valutazione ultima circa il rito, ordinario o sommario, più adeguato per la trattazione della causa – una disposizione come quella censurata che, di contro, tale facoltà esclude. La preclusione assoluta del *simultaneus processus* risulta inoltre lesiva anche della tutela giurisdizionale del convenuto allorché si tratti di connessione per pregiudizialità necessaria. Per una scelta rimessa al solo attore, infatti, il convenuto vede inesorabilmente dichiarata inammissibile la propria domanda, che, invece, ove trattata congiuntamente nel *simultaneus processus*, avrebbe potuto determinare un esito differente della lite. (*Precedenti citati: sentenze n. 172 del 2019 e n. 241 del 2017, n. 77 del 2007, n. 142 del 1970, n. 130 del 1963 e n. 29 del 1958*). [S. 253/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

### 4. Le notificazioni (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost. – l'art. 16-septies del d.l. n. 179 del 2012 (conv., con modif., in legge n. 221 del 2012), inserito dall'art. 45-bis, comma 2, lett. b), del d.l. n. 90 del 2014 (conv., con modif., in legge n. 114 del 2014), nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore

7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta. La *fiction iuris* relativa al differimento al giorno seguente degli effetti della notifica eseguita dal mittente tra le ore 21 e le ore 24 è giustificata nei confronti del destinatario, poiché il divieto di notifica telematica dopo le ore 21, previsto dalla prima parte dell'art. 16-*septies*, tramite il rinvio all'art. 147 cod. proc. civ, mira a tutelare il suo diritto al riposo in una fascia oraria (dalle 21 alle 24) nella quale egli sarebbe altrimenti costretto a continuare a controllare la casella di posta elettronica. Nei confronti del mittente, invece, il medesimo differimento comporta un irragionevole *vulnus* al pieno esercizio del diritto di difesa (segnatamente, nella fruizione completa dei termini per l'esercizio dell'azione in giudizio, anche nella sua essenziale declinazione di diritto ad impugnare), poiché gli impedisce di utilizzare appieno il termine utile per approntare la propria difesa – che, nel caso di impugnazione, scade (ai sensi dell'art. 155 cod. proc. civ.) allo spirare della mezzanotte dell'ultimo giorno – senza che ciò sia funzionale alla tutela del diritto al riposo del destinatario e nonostante che il mezzo tecnologico lo consenta. Inoltre, la restrizione delle potenzialità (accettazione e consegna sino alla mezzanotte) che caratterizzano e diversificano il sistema tecnologico telematico rispetto al sistema tradizionale di notificazione legato “all'apertura degli uffici” è intrinsecamente irrazionale, venendo a recidere l'affidamento che lo stesso legislatore ha ingenerato nel notificante immettendo il sistema telematico nel circuito del processo. La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata dalla Corte d'appello di Milano è possibile applicando – in superamento dell'interpretazione consolidatasi come diritto vivente – la regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione anche alla notifica effettuata con modalità telematiche. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2011, n. 3 del 2010, n. 318 del 2009, n. 225 del 2009, n. 107 del 2004, n. 28 del 2004 e n. 477 del 2002; ordinanze n. 154 del 2005, n. 132 del 2004 e n. 97 del 2004*). [S. 75/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

##### **5. L'udienza in collegamento da remoto (casistica)**

È ordinata la restituzione degli atti al Tribunale di Mantova ed al Tribunale di Pavia per un nuovo esame, alla luce dello *ius superveniens*, della perdurante sussistenza della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost. – dell'art. 83, comma 7, lett. f), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, e come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. c), del d.l. n. 28 del 2020, nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 70 del 2020, secondo cui lo svolgimento mediante collegamento da remoto dell'udienza civile, che non richieda la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice, deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario. La modificazione normativa introdotta dall'art. 23, comma 7 del d.l. n. 137 del 2020 – secondo cui, in deroga al disposto dell'art. 221, comma 7, del d.l. n. 34 del 2020, conv. nella legge n. 77 del 2020, il giudice può partecipare all'udienza anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario –, applicabile ai giudizi *a quibus* allorché saranno riassunti, appare orientata nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione, con un effetto che potrebbe essere ritenuto suscettibile di emendare i vizi denunciati dai rimettenti. (*Precedenti citati: sentenza n. 125 del 2018 e ordinanza n. 185 del 2020*). [O. 269/20. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

## 6. La tutela cautelare

Le norme sul procedimento cautelare uniforme esprimono principi generali dell'ordinamento, ai quali occorre fare riferimento per colmare le eventuali lacune della disciplina di procedimenti ispirati alla medesima *ratio*. (*Precedente*: S. 26/2010 - *mass.* 34295). [S. 202/23. Pres. BARBERA; Red. BARBERA]

La tutela cautelare è strumentale all'effettività di quella giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata, è necessaria e deve essere effettiva, costituendo espressione paradigmatica del principio per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione. Essa, infatti, in quanto preordinata ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, e in particolare a non lasciare vanificato l'accertamento del diritto, costituisce uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale, anche indipendentemente da una previsione espressa. (*Precedenti citati*: sentenze n. 236 del 2010, n. 403 del 2007, n. 165 del 2000, n. 437 del 1995, n. 318 del 1995, n. 253 del 1994 e n. 190 del 1985; *ordinanza* n. 225 del 2017). [S. 212/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

### 6.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Napoli in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost. – dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, come richiamato dagli artt. 6, comma 7 (concernente il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione *ex art.* 22 della legge n. 689/91), e 32, comma 3 (riguardo alle controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici), il quale dispone che, nei casi in cui il decreto legislativo prevede la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, il giudice, se richiestone e sentite le parti, vi provvede con ordinanza non impugnabile, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione. Nell'attuare la legge delega n. 69 del 2009 – i cui criteri direttivi sono finalizzati alla semplificazione dei procedimenti civili di cognizione – la norma censurata ha riservato al giudice di cognizione la decisione definitiva sulla cautela unitamente al merito, operando nell'ambito della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, perché se la norma di delega fa testuale riferimento ai “procedimenti di cognizione” e non anche ai “procedimenti cautelari”, la disciplina di questi ultimi è strumentale e coesistente alla disciplina dei primi. Né sussiste disparità di trattamento, sia per l'eterogeneità tra i provvedimenti cautelari dichiarati “non impugnabili” rispetto ai *tertia comparationis* evocati, corrispondenti agli altri provvedimenti cautelari per i quali vale, invece, la clausola generale di reclamabilità di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ.; sia per la peculiarità delle controversie in relazione alle quali la norma censurata dispone la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento impugnato. (*Precedenti citati*: sentenze n. 229 del 2014, n. 144 del 2008, n. 98 del 2008, n. 306 del 2007 e n. 163 del 2000; *ordinanza* n. 111 del 2007). [S. 189/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### 7. L'interruzione del processo (casistica)

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, 24, 32 e 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, degli artt. 75, primo e secondo comma, e 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono l'interruzione del processo in attesa che si definisca l'eventuale giudizio sulla incapacità legale della parte. La mancata interruzione del processo nel caso *de quo* è il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra molteplici interessi, quali la ragionevole durata del processo, o l'obiettivo di evitare iniziative meramente dilatorie. La gamma di tutele sostanziali e processuali che l'ordinamento appronta, poi, a tutela dell'incapace naturale, anche se affetto da una infermità o da una menomazione fisica o psichica, è tale da garantire, nel processo civile, il diritto di difesa e a un processo giusto. Depongono in questo senso la difesa tecnica, che impone al difensore l'esperimento di diversi strumenti di tutela; l'obbligo per il giudice di ordinare la comunicazione degli atti al PM affinché intervenga nei modi previsti dalla legge; l'istituto dell'amministrazione di sostegno; le recenti misure disposte per taluni procedimenti dal d.lgs. n. 149 del 2022. Quanto all'asserita disparità di trattamento tra l'incapace di intendere o di volere e il soggetto scomparso, è innegabile la diversità del presupposto che determina l'interruzione, così come sono differenti i relativi procedimenti; in aggiunta, le questioni su cui è chiamato a pronunciarsi il rimettente attengono a persone costituite in giudizio (con procura alle liti conferita a un difensore), diversamente dai casi ove la persona incapace non è costituita in giudizio, così rendendo le situazioni evidentemente disomogenee. Infine, non è ravvisabile nemmeno una violazione del giusto processo a livello convenzionale e internazionale, in quanto le situazioni protette, alla luce delle sentenze della Corte EDU, attengono a situazioni di netto svantaggio processuale di una parte rispetto all'avversario, che non hanno alcuna attinenza con l'esigenza di proteggere chi versi in una condizione di incapacità naturale; né, in generale, sussiste un irragionevole pregiudizio al diritto del disabile di poter accedere a una giustizia effettiva. (*Precedenti*: S. 228/2022; S. 145/2022; S. 10/2022; 236/2021; S. 181/2019; S. 174/2019; S. 214/2016; S. 186/2013; O. 198/2006 - mass. 30408; O. 206/1995 - mass. 21477; S. 468/1992 - mass. 19004 - 19005; O. 605/1988 - mass. 11809; O. 41/1988 - mass. 10209; S. 220/1986 - mass. 12568). [S. 168/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

### 8. Le spese processuali

Sebbene il principio *victus victori*, espresso dalla prima parte dell'art. 91 cod. proc. civ., costituisca un completamento del diritto di azione in giudizio sancito dall'art. 24 Cost., laddove evita che le spese del giudizio vengano poste a carico della parte che ha ragione, tuttavia esso, pur di carattere generale, non è assoluto ed inderogabile, rientrando nella discrezionalità del legislatore la possibilità di modulare l'applicazione della regola generale secondo cui alla soccombenza nella causa si accompagna la condanna al pagamento delle spese di lite. Ed infatti, proprio nella conformazione degli istituti processuali, nella quale rientra la disciplina delle spese del processo, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza. (*Precedenti citati*: sentenze n. 58 del 2020, n. 47 del 2020, n. 271 del 2019, n. 97 del 2019, n. 225 del 2018,

n. 77 del 2018, n. 45 del 2018, n. 196 del 1982; ordinanza n. 3 del 2020). [S. 268/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### 8.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002, e degli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ., che disciplinano il regime delle spese processuali. Quanto all'art. 8, il rimettente ne ha fatto applicazione; quanto alle altre disposizioni, esse riguardano la disciplina delle spese processuali, sia in generale (art. 91 cod. proc. civ.), sia nel procedimento cautelare uniforme (artt. 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ.), mentre le censure del rimettente si focalizzano sulla sorte delle spese processuali all'esito dello speciale procedimento di consulenza tecnica preventiva previsto dall'art. 8 della legge n. 24 del 2017. [S. 87/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, dell'art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002, e degli artt. 91, 669-*quaterdecies* e 669-*septies* cod. proc. civ., l'oggetto delle questioni deve essere circoscritto all'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, ossia alla disciplina della consulenza tecnica preventiva introdotta dalla stessa legge n. 24 del 2017 come condizione di procedibilità della domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria. Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si evince chiaramente, infatti, che le altre disposizioni, pur parimenti indicate come censurate, sono in realtà richiamate al solo fine di illustrare il più ampio contesto normativo nel quale si colloca la fattispecie oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. [S. 87/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, che disciplinano il regime delle spese processuali relative all'accertamento tecnico preventivo, stabilendo che quando ha avuto normalmente corso l'accertamento tecnico preventivo ed è giunto a conclusione con il deposito dell'elaborato peritale, il giudice non può provvedere sulle spese. La disciplina censurata - che, a differenza di quanto previsto nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, *handicap* e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità (art. 445-*bis* cod. proc. civ.), non consente al giudice di regolare le spese processuali, e segnatamente quelle della consulenza tecnica, già all'esito del procedimento stesso - è giustificata in quanto nel procedimento *ex* art. 8 della legge n. 24 del 2017 non è prevista alcuna verifica, da parte del giudice, in ordine all'accordo delle parti sull'esito dell'accertamento peritale, cosicché, in assenza di un accordo tra le parti, il giudice non avrebbe un criterio per regolare le spese della consulenza tecnica preventiva. Il differimento censurato è pertanto giustificato e non crea un ostacolo, eccessivo e rigido, che possa pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale, anche considerando che nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria la durata del giudizio di merito dovrebbe essere tendenzialmente breve, e che l'art. 8, comma 2, individua, quale condizione di procedibilità alternativa, la mediazione di cui al d.lgs. n. 28 del 2010, consentendo così al ricorrente di scegliere una via per lui meno onerosa. La questione, infine, non è fondata neppure in riferimento all'art. 3 Cost., poiché la

disciplina in materia di patrocinio dello Stato ha anch'essa natura processuale, di talché nella conformazione della stessa il legislatore gode di ampia discrezionalità ed il correlato limite della non manifesta arbitrarietà della regolamentazione non è superato in un assetto, quale quello censurato, nel quale la regolamentazione delle spese della consulenza tecnica è differita all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base della soccombenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2021, n. 268 del 2020, n. 80 del 2020, n. 47 del 2020, n. 77 del 2018 e n. 243 del 2014*). [S. 87/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarata costituzionalmente illegittima – per violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost. – l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 162 del 2014, nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni. La rigida elencazione prevista dalla disposizione censurata dai tribunali di Torino e Reggio Emilia, entrambi in funzione di giudice del lavoro, viola il principio di ragionevolezza e di eguaglianza, perché lascia fuori altre analoghe fattispecie – rispetto alle quali quelle tassativamente indicate hanno carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa – riconducibili alla stessa *ratio* giustificativa. La rigidità ridonda anche nella violazione degli altri parametri indicati, perché la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto imprevedibile ed imprevedibile può costituire per la parte una remora ingiustificata a far valere i propri diritti. (*Precedenti citati: sentenze n. 270 del 2012, n. 446 del 2007, n. 158 del 2003, n. 135 del 1987, n. 303 del 1986, n. 222 del 1985 e n. 196 del 1982; ordinanza n. 117 del 1999*). [S. 77/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Reggio Emilia, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 14 CEDU e 21 CFDUE – dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 162 del 2014, che elenca in modo tassativo le ipotesi in cui il giudice, in caso di soccombenza totale, può, in tutto o in parte, compensare le spese di lite. La circostanza che il lavoratore, per la tutela di suoi diritti, debba talora promuovere un giudizio senza poter conoscere elementi di fatto, rilevanti e decisivi, che sono nella disponibilità del solo datore di lavoro (c.d. contenzioso a controprova), non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente per derogare al generale canone di par condicio processuale quanto all'obbligo di rifusione delle spese processuali, costituendo un elemento che il giudice della controversia può valutare e ricondurre alla clausola generale delle “gravi ed eccezionali ragioni” che consentono la compensazione delle spese di lite. Spetta alla discrezionalità del legislatore ampliare il *favor praestatoris*, ad esempio rimodulando, in termini di minor rigore o finanche di esonero, il previsto raddoppio del contributo unificato per le spese di giustizia in caso di rigetto integrale, o di inammissibilità, o di improcedibilità dell'impugnazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 134 del 1994 e n. 135 del 1987; ordinanza n. 71 del 1998*). [S. 77/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

### **9. La consulenza tecnica**

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., gli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentono di proporre il reclamo, previsto dall'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., avverso il provvedimento che rigetta il ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite, di cui all'art. 696-*bis* del medesimo codice. La norma censurata dal Tribunale di Roma, sez. tredicesima civile, ha un univoco tenore letterale che esclude, in via generale e come motivato plausibilmente dal rimettente, la reclamabilità dei provvedimenti di rigetto dell'istanza per l'espletamento di una consulenza tecnica preventiva; reclamabilità che è invece possibile con riferimento al provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 cod. proc. civ. Dunque, il provvedimento con il quale il giudice denega, per ragioni di merito o di rito, la nomina del consulente indicato, poiché non impugnabile, priva definitivamente la parte di una importante facoltà processuale diretta alla possibile composizione della lite, compromettendo il diritto di agire in giudizio. Tale previsione contrasta anche con il canone di ragionevolezza, incidendo sulla tutela dell'interesse giuridico del ricorrente ad accedere alla definizione concordata di una possibile controversia, interesse coerente con quello generale dell'ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata dei processi. Al contrario, la perdita del diritto della parte ricorrente alla *chance* di svolgere un approfondimento tecnico nell'ambito di un procedimento mirato ad evitare l'instaurazione di un lungo e dispendioso giudizio contenzioso deve essere presidiata da uno strumento di gravame. Né ha rilievo la circostanza che il ricorso potrebbe essere riproposto a fronte dell'ordinanza di rigetto, non essendovi equivalenza, quanto a qualità della tutela giurisdizionale, tra riproponibilità dell'istanza al medesimo giudice che già l'abbia respinta e reclamabilità davanti ad un altro giudice. (*Precedenti*: S. 173/2022; S. 89/2021 - mass. 43863; S. 87/2021 - mass. 43844; S. 58/2020 - mass. 42158; S. 110/2013 - mass. 37100; S. 26/2010 - mass. 34295; S. 144/2008 - mass. 32411; S. 493/2002 - mass. 27424; S. 253/1994 - mass. 20735). [S. 202/23. Pres. BARBERA; Red. BARBERA]

*In materia di spese per consulenti e ausiliari, si veda anche il Volume 3, Capitolo 10, par. 2.*

### **10. La conclusione del giudizio (e la nozione di sentenza)**

La nozione di sentenza va intesa in senso sostanziale, ossia ricomprendendovi tutti i provvedimenti che, pur non avendo la veste formale della sentenza, sono decisori e definitivi, ossia incidono sui diritti soggettivi coinvolti con quella peculiare efficacia corrispondente al giudicato, pur talvolta allo stato degli atti. (*Precedente*: S. 89/2021 - mass. 43863). [S. 202/23. Pres. BARBERA; Red. BARBERA]

### **11. La responsabilità aggravata e le misure di contrasto all'abuso del processo**

L'obbligazione prevista dall'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., che si affianca al regime del risarcimento del danno da lite temeraria, ha natura sanzionatoria dell'abuso del processo, commesso dalla parte soccombente, non disgiunta da

una funzione indennitaria a favore della parte vittoriosa, in ragione del fatto che l'attribuzione patrimoniale è riconosciuta in favore della controparte, realizzando un assetto non irragionevole. (*Precedente citato: sentenza n. 152 del 2016*). [S. 139/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### *11.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Tribunale di Verona, in riferimento all'art. 23 Cost., dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui prevede che il giudice possa condannare la parte soccombente, che ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, al pagamento di una somma equitativamente determinata, a favore della controparte. La riserva di legge relativa in materia di prestazioni patrimoniali imposte non è violata, in quanto la somma equitativamente determinata ha sufficiente base legale, avendo il legislatore – che ha esercitato la sua discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali, facendo affidamento sulla giurisprudenza per la specificazione del precetto legale – assegnato al giudice, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, il compito di quantificarla. La Cassazione, nell'attività maieutica di formazione del diritto vivente, ha infatti ricavato, in via interpretativa, il criterio per cui l'equità – che, lungi dall'essere criterio di misurazione di una grandezza predata ovvero parametro di giudizio alternativo alle regole di diritto o astreinte processuale, costituisce criterio integrativo di una fattispecie legale consistente in una prestazione patrimoniale imposta in base alla legge – richiama il criterio di proporzionalità secondo le tariffe forensi, e quindi la somma va rapportata alla misura dei compensi liquidabili in relazione al valore della causa. (*Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2019 e n. 225 del 2018*). [S. 139/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarata inammissibile, per impropria evocazione del parametro, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Verona in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. nella parte in cui prevede che il giudice possa condannare la parte soccombente, che ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, al pagamento di una somma equitativamente determinata, a favore della controparte. L'obbligazione di corrispondere la somma prevista dalla disposizione censurata non identifica una sanzione in senso stretto, ma un'attribuzione patrimoniale, istituita per legge, in favore della parte vittoriosa nella controversia civile e a carico della parte soccombente. (*Precedenti citati: sentenze n. 269 del 2017, n. 69 del 2017, n. 152 del 2016 e n. 83 del 2015*). [S. 139/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

## **12. Le spese processuali e il patrocinio dello Stato (casistica)**

*In tema, si veda anche il Volume 2, Capitolo 8, par. 9.4, nonché il Volume 8, Capitolo 18, par. 3.*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 3, secondo comma, e 24 Cost., l'art. 144 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della procedura di liquidazione controllata, quando il giudice delegato abbia autorizzato la

costituzione in un giudizio e abbia attestato la mancanza di attivo per le spese. È irragionevole differenziare la disciplina delle procedure di liquidazione giudiziale e di liquidazione controllata, connotate dalla stessa struttura, aventi la medesima funzione (comporre i rapporti tra creditori e debitore attuando la *par condicio creditorum*) e volte, entrambe, a garantire l'accesso a misure di carattere esdebitatorio (che rendono inesigibili i debiti rimasti insoddisfatti nell'ambito della procedura, consentendo al debitore l'utile ricollocamento all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato). Ne consegue che, nell'omogeneità degli interessi perseguiti, l'effettività del diritto inviolabile di difesa deve essere riconosciuta anche alla procedura di liquidazione controllata che sia sprovvista di attivo per le spese, dovendo essa, comunque, assicurare il miglior soddisfacimento dei creditori. (*Precedente: S. 245/2019*). [S. 121/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 3, secondo comma, e 24 Cost., l'art. 146 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata, quali le spese per il contributo unificato, quelle per le imposte di bollo, di registro, ipotecaria e catastale, le spese forfettizzate per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile e i diritti di copia. È irragionevole differenziare la disciplina delle procedure di liquidazione giudiziale e di liquidazione controllata, connotate dalla stessa struttura, aventi la medesima funzione (comporre i rapporti tra creditori e debitore attuando la *par condicio creditorum*) e volte, entrambe, a garantire l'accesso a misure di carattere esdebitatorio (che rendono inesigibili i debiti rimasti insoddisfatti nell'ambito della procedura, così da consentire al debitore l'utile ricollocamento all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato). Ne consegue che, nell'omogeneità degli interessi perseguiti, l'effettività del diritto inviolabile di difesa deve essere riconosciuta anche alla procedura di liquidazione controllata che sia sprovvista di attivo per le spese, dovendo essa, comunque, assicurare il miglior soddisfacimento dei creditori. (*Precedente: S. 245/2019*). [S. 121/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 3, lett. c), CEDU, degli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui richiedono ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, per i redditi prodotti all'estero, di corredare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato con la certificazione dell'autorità consolare competente. La richiesta di documentazione ulteriore a carico del cittadino extra UE ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, lungi dal determinare un *vulnus* alla tutela giurisdizionale, è piuttosto funzionale a garantire, attraverso un dialogo, basato sul principio di leale collaborazione, fra autorità appartenenti a diversi Stati, la verifica concreta delle effettive condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, che sono le sole a giustificare l'ammissione al patrocinio gratuito. Le peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino giustificano, in questo senso, la

deroga al criterio generale della valorizzazione dei poteri certificatori in capo al privato, quanto alla produzione documentale di supporto; anche tenendo conto che la disciplina costituita da entrambe le disposizioni censurate prevede anche una modalità alternativa, per cui la certificazione non è prescritta sotto pena di automatica inammissibilità. Ciò esclude anche il prospettato *vulnus* dell'art. 3 Cost., in quanto attenua considerevolmente l'onere documentale contestato dal giudice *a quo*: nel rispetto del principio di eguaglianza, che giustifica discipline diverse a fronte di situazioni differenti, le disposizioni censurate impongono un adempimento che, da un lato, non si presenta come inesigibile e, dall'altro, non fa gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di produrre la documentazione consolare richiesta per ottenere il godimento del beneficio in parola. Né risulta fondata, infine, la censura della violazione dei principi convenzionali, in quanto le disposizioni censurate non precludono affatto di provare liberamente lo stato di non abbienza nell'ipotesi di mancata allegazione della contestata certificazione consolare, potendo il giudice, oltre ad esercitare d'ufficio i poteri di sollecitazione e accertamento, valutare in ogni caso il tenore di vita, le condizioni personali e familiari, e le attività economiche eventualmente svolte, ai sensi dell'art. 96, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002. (*Precedenti*: S. 228/2023 - *mass.* 45880; S. 101/2012 - *mass.* 36279; S. 219/1995 - *mass.* 21503). [S. 110/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

È dichiarata manifestamente inammissibile, perché astratta e ipotetica e per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Roma, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost. – dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, che stabilisce che gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato (e ai soggetti assimilati) sono prenotati a debito, a domanda, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione. La questione è astratta e ipotetica, perché prematura, e risulta priva di rilevanza, dal momento che il rimettente non è chiamato a decidere sul compenso, nemmeno determinato in via provvisoria, del consulente tecnico. [S. 217/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede che gli onorari e le indennità dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato siano «prenotati a debito, a domanda», «se non è possibile la ripetizione», anziché direttamente anticipati dall'erario. La disposizione censurata dal Tribunale di Roma risulta viziata sotto il profilo della ragionevolezza perché, in luogo dell'anticipazione da parte dell'erario, prevede, a carico dei soggetti che hanno prestato l'attività di assistenza, l'onere della previa intimazione di pagamento e l'eventuale successiva prenotazione a debito del relativo importo. Tale meccanismo procedimentale, unitamente all'applicazione dell'istituto della prenotazione a debito, impedisce il rispetto della coerenza interna del nuovo sistema normativo incentrato sulla regola dell'assunzione, a carico dello Stato, degli oneri afferenti al patrocinio del non abbiente. Per costante giurisprudenza costituzionale, la finalità del nuovo istituto del patrocinio a spese dello Stato è quella di assicurare la tutela dell'indigente con carico all'erario in tutti i casi in cui particolari categorie professionali

espletano attività di assistenza nei confronti dell'indigente medesimo. Ciò esclude che per alcune fattispecie vi possano essere deroghe ispirate alla superata logica del gratuito patrocinio. (*Precedenti citati: sentenza n. 287 del 2008; ordinanze n. 12 del 2013, n. 203 del 2010, n. 88 del 2010 e n. 195 del 2009*). [S. 217/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni (principale e subordinata) di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, sollevate dal Tribunale ordinario di Trani in riferimento all'art. 76 della Costituzione – in relazione all'art. 54, commi 1 e 4, della legge n. 69 del 2009 – ed agli artt. 3, 24 e 111, settimo comma, Cost. La premessa interpretativa da cui muove il rimettente è già stata superata mediante pronuncia di non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, di identiche questioni, rilevando come il termine per la proposizione dello speciale procedimento di opposizione ai decreti in tema di spese di giustizia non sia più quello speciale, di venti giorni, previsto nel testo originario dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, bensì quello di trenta giorni stabilito ora in via generale per il riesame dei provvedimenti adottati in prima istanza nell'ambito di procedure sottoposte alle regole del “rito sommario”, al cui schema base l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 ha ricondotto il procedimento di cui trattasi. (*Precedente citato: sentenza n. 106 del 2016*). [O. 234/16. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

## Capitolo 22. Le controversie in materia di lavoro

### 1. Le specificità della parte

La qualità di «lavoratore» della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente – pur nell’ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale – per derogare al generale canone di *par condicio* processuale espresso dal secondo comma dell’art. 111 Cost., e ciò vieppiù tenendo conto della circostanza che la situazione di disparità in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte «debole» trova un possibile riequilibrio, secondo il disposto del terzo comma dell’art. 24 Cost., in «appositi istituti» diretti ad assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. (*Precedente citato: sentenza n. 77 del 2018*). [S. 268/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

### 2. La conversione del rito (casistica)

È dichiarata inammissibile, per richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Verona in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost. – dell’art. 426 cod. proc. civ., come interpretato dal diritto vivente, nella parte in cui non prevede che, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito speciale previsto per i rapporti di lavoro e di conseguente mutamento del rito, gli effetti sostanziali e processuali si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino al mutamento. L’auspicata, da parte del rimettente, riformulazione del meccanismo di conversione del rito (rispondente a un principio di conservazione dell’atto proposto in forma erronea) *sub* art. 426 cod. proc. civ. – affinché detto mutamento operi solo pro futuro, senza penalizzanti effetti retroattivi, restando fermi quelli, sostanziali e processuali, riconducibili all’atto introduttivo – implica la modifica di una regola processuale rientrante nell’ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore, perché riflette una valutazione di opportunità, e di maggior coerenza di sistema, di una sanatoria piena e non dimidiata dell’atto irrituale. Tale *petitum*, pur di per sé meritevole di considerazione, non per questo risponde ad una esigenza di *reductio ad legitimitatem* della disciplina, posto che essa (a sua volta coerente ad un principio di tipicità e non fungibilità delle forme degli atti) non raggiunge quella soglia di manifesta irragionevolezza che consente il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme processuali. [S. 45/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### 3. La proposta transattiva o conciliativa (casistica)

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di appello di Napoli, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 CEDU, nonché agli artt. 21 e 47 CDFUE – dell’art. 420, primo comma, cod. proc. civ., in base al quale il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituisce comportamento valutabile dal giudice ai fini della decisione. La disposizione censurata non pone un ostacolo al lavoratore, pur parte “debole” del rapporto, all’accesso e alla piena realizzazione della tutela giurisdizionale, limitandosi ad ampliare il novero delle ipotesi nelle quali il giudice, motivatamente, può compensare, a fronte di una condotta

comunque ingiustificata della parte, le spese di lite. Inoltre, la possibilità del giudice di vagliare in modo simmetrico la condotta di entrambe le parti in causa, e non del solo lavoratore, per la statuizione sulle spese di lite – in vista di un’eventuale compensazione e non già di una condanna esclusivamente della parte vittoriosa al pagamento delle stesse – rispetto all’ingiustificato rifiuto di una proposta conciliativa, esclude ogni forma di potenziale discriminazione in danno del lavoratore. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2018, n. 77 del 2007 e n. 190 del 1985*). [S. 268/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### **4. Le impugnazioni e il rapporto con la tutela cautelare (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall’art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui non prevede che l’impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare anteriore alla causa ai sensi degli artt. 669-*bis*, 669-*ter* e 700 cod. proc. civ. La norma censurata dal Tribunale di Catania, sez. lavoro, nell’escludere, secondo la giurisprudenza assurta a diritto vivente, che anche la proposizione del ricorso per provvedimento d’urgenza possa impedire l’inefficacia dell’impugnazione stragiudiziale del provvedimento datoriale e dare accesso alla tutela giurisdizionale, è contraria ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Ciò in considerazione sia dell’idoneità riconosciuta dalla disposizione censurata alla richiesta di attivazione della procedura conciliativa o arbitrale, sia del fatto che la domanda di tutela cautelare è idonea a far emergere il contenzioso insito nell’impugnazione dell’atto datoriale. Né l’emersione del contenzioso può dirsi svalutata dalla circostanza che i provvedimenti di urgenza *ante causam* hanno, per effetto della legge n. 80 del 2005, sul piano degli effetti una definitività “condizionata” alla mancata introduzione del giudizio di merito; invero, una volta definita la vicenda cautelare, ben può il datore di lavoro assumere l’iniziativa per far venir meno ogni eventuale incertezza sul rapporto giuridico sostanziale in essere, promuovendo egli stesso il giudizio di merito. (*Precedente citato: sentenza n. 155 del 2014*). [S. 212/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

#### **5. La chiamata del terzo (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost. degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevedono, per il rito del lavoro, che, qualora il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, debba richiedere al giudice – a pena di inammissibilità, nella memoria difensiva tempestivamente depositata ex art. 416 cod. proc. civ. – che, previa modifica del decreto emesso ai sensi dell’art. 415, secondo comma, cod. proc. civ., pronunci, entro cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell’udienza. La chiamata in causa del terzo, a differenza rispetto alla domanda riconvenzionale, è proposta nei confronti di un terzo e non di un soggetto già parte del giudizio; né la disparità di trattamento si realizza assumendo a *tertium comparationis* l’art. 269, secondo comma, cod. proc. civ. – che prevede, nel processo ordinario di cognizione,

l'onere del convenuto di richiedere il differimento della prima udienza per chiamare in causa il terzo –, trattandosi di un diverso modello processuale. Le disposizioni censurate non violano nemmeno il principio della ragionevole durata del processo che, nel processo in esame, va riguardato nella prospettiva in concreto più idonea ad assicurare una celere tutela al lavoratore. La scelta di collocare la decisione del giudice sulla chiamata in causa del terzo nell'udienza di discussione è funzionale, infatti, a garantire all'attore/ricorrente il diritto al contraddittorio, in modo che egli possa rappresentare al giudice, prima dell'eventuale autorizzazione, le ragioni che ostano alla sua ammissibilità, anche in ragione di un eventuale rallentamento della definizione del giudizio tra le parti originarie: la stessa non è, pertanto, irragionevole, bensì risulta fondata su una valida *ratio* giustificativa, che rappresenta una peculiare declinazione del principio di ragionevole durata del processo, in coerenza con le finalità del rito speciale. (*Precedenti*: S. 80/1997 - *mass.* 23167; S. 193/1983; S. 13/1977). [S. 67/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

#### **6. L'eccessiva durata**

Nel processo del lavoro, la ragionevole durata deve essere riguardata non in una prospettiva generale e astratta, bensì in quella in concreto più idonea ad assicurare una celere tutela; tenuto conto della fondamentale caratteristica, rimasta immutata negli anni, di tale processo – storicamente connotato da disposizioni volte a consentire al ricorrente/lavoratore di ottenere una rapida tutela, stante la peculiare rilevanza, anche costituzionale, del complesso dei diritti che attengono al rapporto di lavoro – il legislatore è tenuto a realizzare un bilanciamento non irragionevole tra il citato principio di ragionevole durata del giudizio e il diritto di difesa. [S. 67/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

#### **7. Le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte di appello di Reggio Calabria in riferimento all'art. 24 Cost. – dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 111 del 2011, nella parte in cui, nel testo previgente alla modifica recata dall'art. 43, comma 7, del d.l. n. 76 del 2020, conv., con modif., nella legge n. 120 del 2020, prevede che «[i]n caso di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenuti dopo la compilazione e la pubblicazione dell'elenco nominativo annuale, l'INPS provvede alla notifica ai lavoratori interessati mediante la pubblicazione, con le modalità telematiche previste dall'articolo 12-*bis* del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949 di appositi elenchi nominativi trimestrali di variazione». La disposizione censurata non è *ex se* lesiva del diritto di difesa, poiché il ristretto ambito temporale entro cui gli elenchi sono visualizzabili (quindici giorni consecutivi dalla loro pubblicazione in modalità telematica) è disposto dalla circolare INPS n. 82 del 2012, che definisce le specifiche tecniche della peculiare modalità di notifica ivi prevista e la cui eventuale illegittimità dovrà essere valutata dalla competente sede giudiziaria. (*Precedente citato*: sentenza n. 192 del 2005). [S. 45/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost. – l'art. 152, ultimo periodo, disp. att. cod. proc. civ., come modificato dall'art. 38,

comma 1, lett. b), n. 2), del d.l. n. 98 del 2011 (conv., con modif., in legge n. 111 del 2011), secondo cui, nei giudizi previdenziali, la parte ricorrente deve indicare espressamente nelle conclusioni il valore della prestazione dedotta, a pena di inammissibilità del ricorso. La disposizione censurata dalla Corte d'appello di Torino, imponendo il suddetto obbligo, mira a commisurare al valore della prestazione il limite massimo di liquidazione delle spese processuali, così da scoraggiare l'instaurazione di liti pretestuose e deflazionare il contenzioso bagatellare. Il perseguimento di tale scopo è, però, già efficacemente assicurato dal penultimo periodo dello stesso art. 152 (introdotto dall'art. 52 della legge n. 69 del 2009), che vincola il giudice, nel momento della liquidazione di spese, competenze e onorari, a non superare il valore (a lui in quel momento ormai noto) della prestazione dedotta nei giudizi previdenziali. Ciò comporta la eccessiva gravità della sanzione dell'inammissibilità rispetto al fine perseguito e, quindi, la manifesta irragionevolezza della disposizione censurata, poiché le conseguenze sfavorevoli che detta sanzione (imponendo di reintrodurre *ex novo* il giudizio) produce sulla garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività non sono adeguatamente bilanciate dall'interesse ad evitare l'abuso del processo. [S. 241/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## Capitolo 23. Il giudizio di esecuzione

*Sulla connessione tra il giudizio in executivis e l'art. 24 Cost., si veda anche il Volume 2, Capitolo 8, par. 9.3.*

### 1. I fondamenti

La garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale. [S. 114/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Il *vulnus* all'art. 24 Cost. si ravvisa qualora il legislatore abbia operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto. Si può escludere l'illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidano sui giudizi esecutivi pendenti soltanto in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, sia pure per una via diversa dalla esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione delle ragioni fatte valere nelle procedure impedito. (*Precedenti*: S. 159/2023; S. 140/2022 - mass. 44837; S. 128/2021 - mass. 43960; S. 186/2013 - mass. 37216; S. 277/2012 - mass. 36751 - 36752; S. 364/2007 - mass. 31759; S. 522/2002; S. 321/1998). [S. 114/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

### 2. Il rapporto con il giudizio di cognizione (e il giudizio di costituzionalità)

Il divieto di ripetizione sotto qualunque profilo del processo di cognizione già esaurito davanti al giudice dell'opposizione all'esecuzione, impedendo al giudice *a quo* di applicare le norme denunciate, determina l'irrilevanza delle questioni sollevate che attengano al processo di cognizione. (*Precedente*: S. 18/1978 - mass. 14416). [S. 155/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Nella fase dell'esecuzione sono prive di rilevanza le questioni aventi a oggetto norme che attengono al giudizio di cognizione. (*Precedenti*: S. 208/1987 - mass. 4339; S. 18/1978 - mass. 14416; O. 574/2000 - mass. 25993; O. 14/2000 - mass. 25112; O. 143/1999 - mass. 24622; O. 437/1997). [S. 155/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

### 3. Il pignoramento

Il pignoramento modifica la situazione di responsabilità patrimoniale del debitore in quanto l'assoggettabilità generica dei beni alla garanzia dei creditori, ai sensi dell'art. 2740 cod. civ., diventa assoggettamento specifico di un bene determinato, destinato ad essere oggetto dell'esecuzione forzata. L'art. 2913 cod. civ. sanziona con l'inefficacia, ove avvenuti in pregiudizio del creditore pignorante e degli altri creditori eventualmente intervenuti, gli atti di alienazione dei beni sottoposti a pignoramento; pertanto, pur non incidendo sul diritto di proprietà del debitore sul bene pignorato, né determinando alcuna modificazione nella capacità d'agire o nel potere di disporre del debitore esecutato, il pignoramento imprime al bene una destinazione che il debitore esecutato non può alterare o pregiudicare con una propria condotta, almeno rispetto ai creditori

che partecipano alla procedura esecutiva. (*Precedente: S. 68/1994 - mass. 20468*). [S. 87/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

### **1.1. In particolare: il pignoramento presso terzi e per crediti da lavoro (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, come conv., nella parte in cui prevede che «È inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» – ossia al 25 dicembre 2020 –, rimanendo fermo, in questo stesso periodo, il regime di sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come conv., e successivamente prorogato nella sua vigenza. La norma censurata dal Tribunale di Treviso – nel fissare un eccezionale e temporaneo regime di impignorabilità della casa di abitazione del debitore esecutato, sia pur limitatamente al breve periodo di due mesi – prevede una sanzione processuale incompatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale ed irragionevolmente lesiva del diritto del creditore procedente, perché da un lato compromette in via definitiva il diritto al soddisfacimento in sede esecutiva dei creditori chirografari, dall'altro, opera un bilanciamento tra i diritti coinvolti manifestamente irragionevole. (*Precedenti: S. 253/2020 - mass. 43288; S. 71/2015 - mass. 38335; S. 186/2013 - mass. 37216; S. 17/2011 - mass. 35252; S. 229/2010 - mass. 34781; S. 50/2010 - mass. 34343; S. 221/2008 - mass. 32599; O. 141/2011 - mass. 35598; O. 546/2000 - mass. 25938; S. 200/1996 - mass. 22520*). [S. 87/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo in riferimento agli artt. 2, 3, 24, primo e secondo comma, 81 e 111, primo, secondo, sesto e settimo comma, Cost. – dell'art. 549 cod. proc. civ. (come modificato dall'art. 1, comma 20, n. 4), della legge n. 228 del 2012 e come successivamente riformulato dall'art. 13, comma 1, lett. m-ter), del d.l. n. 83 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 132 del 2015), nella parte in cui, con riferimento alla procedura esecutiva di pignoramento presso terzi, stabilisce le forme del nuovo procedimento per l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di “contestazioni” sulla sua dichiarazione. Il legislatore, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità ad esso riservato in materia processuale e secondo una logica non estranea al sistema del codice di rito, ha scelto di fare ricorso ad una istruttoria deformalizzata in vista dell'obiettivo, di rilievo costituzionale, di assicurare, nel rispetto dei principi fondamentali che governano il processo, la “ragionevole durata” dello stesso. Deve inoltre considerarsi che il creditore procedente deve necessariamente enunciare le ragioni dell'istanza, in modo da garantire il diritto di difesa dei convenuti, e che gli accertamenti reputati necessari dal giudice devono essere compiuti nel contraddittorio tra le parti e con il terzo. Il procedimento in questione, peraltro, si conclude con una ordinanza succintamente motivata, impugnabile nelle forme e nei termini dell'opposizione agli atti esecutivi di cui all'art. 617 cod. proc. civ. nonché soggetta anche al ricorso straordinario per Cassazione. Infine, avverso l'esecuzione proposta sulla

base dell'ordinanza di assegnazione, il terzo può ancora avvalersi della opposizione *ex art. 617 cod. proc. civ.* (*Precedenti citati: sentenze n. 45 del 2018 e n. 191 del 2016; ordinanza n. 64 del 2017*). [S. 172/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. – dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta della parte di retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, o, in via subordinata, nella parte in cui non prevede le medesime limitazioni in materia di pignoramento per crediti tributari disposte dall'art. 72-*ter* del d.P.R. n. 602 del 1973. Analoga questione, sollevata con atto di identico contenuto, è già stata dichiarata non fondata dalla sentenza n. 248 del 2015, la quale ha precisato che la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore, e che gli evocati *tertia comparationis* (regime di impignorabilità delle pensioni, e, in subordine, limiti al pignoramento per la riscossione coattiva delle imposte sul reddito) sono eterogenei rispetto alla disposizione censurata. (*Precedente citato: sentenza n. 248 del 2015*). [O. 91/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Negli stessi termini, O. 202/18

#### **4. L'esecuzione immobiliare (casistica)**

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. – dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. e disp. trans., aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. *a-ter*), del d.l. n. 83 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 132 del 2015, nella parte in cui prevede che, nelle esecuzioni immobiliari, il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario sia calcolato sulla base del prezzo ricavato dalla vendita e che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima. Il criterio di liquidazione sancito dalla legge censurata attua un bilanciamento non irragionevole del diritto del professionista di essere remunerato in maniera adeguata per l'opera svolta con la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione, che non può non tenere conto del carattere pubblicistico dell'incarico. Né è irragionevole la scelta di rimandare la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita, in quanto tale previsione si correla a un criterio di determinazione del compenso parametrato – in maniera non arbitraria – al valore della vendita ed è temperata da un appropriato correttivo, che si sostanzia nel riconoscimento di acconti nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima. Non sussiste inoltre la denunciata disparità di trattamento con gli altri ausiliari del giudice, che svolgono compiti non comparabili, né è riscontrabile la violazione del principio di buon andamento, riferibile agli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia e non all'attività giurisdizionale in senso stretto, dovendo anche

escludersi che la scelta legislativa, volta a modulare in termini non irragionevoli il compenso dell'esperto o dello stimatore, pregiudichi la tutela del lavoro. (*Precedente citato: sentenza n. 90 del 2019*). [O. 262/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Vicenza, in riferimento agli artt. 3, 36, 41, 97 e 117, primo comma, Cost., «quest'ultimo in relazione al principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto comunitario primario», dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. *a-ter*), del d.l. n. 83 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 132 del 2015, sia nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto stimatore nominato venga liquidato sulla scorta del ricavato della vendita, anziché in base al valore di stima, sia nella parte in cui dispone che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al 50% del compenso calcolato sul valore di stima. Il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto non è correttamente evocato con riguardo alla singola opera prestata dagli ausiliari del giudice e il principio del buon andamento non è riferibile all'attività giurisdizionale in senso stretto. Né si configura una compressione indebita della libertà di iniziativa economica del professionista – la cui attività, peraltro, non può essere ricondotta al paradigma dell'art. 41 Cost. – essendosi il legislatore limitato a fissare un criterio oggettivo di determinazione del compenso. Non si ravvisa poi la censurata disparità di trattamento rispetto alla liquidazione del compenso agli esperti nominati nell'ambito della vendita degli immobili appartenenti al fallimento e del procedimento di scioglimento della comunione, atteso che, quanto ai primi, anche il giudice delegato deve attenersi ai criteri sanciti dalla disposizione censurata e, quanto ai secondi, emerge *prima facie* l'eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto, che impedisce ogni valutazione comparativa. Né il criterio di liquidazione del compenso individuato dal legislatore appare irragionevole, in quanto, pur se ad esso è innegabilmente sottesa una finalità di contenimento dei costi delle stime, il legislatore ha inteso porre rimedio a talune prassi distorte, che inducono ad attribuire valori di stima spropositati, al solo scopo di conseguire compensi più cospicui, e ciò ha fatto indicando un criterio di determinazione del compenso dell'esperto di per sé non sproporzionato rispetto al fine perseguito. Conforme al principio di ragionevolezza è anche la previsione per cui la liquidazione definitiva del compenso è rimessa al momento della vendita, il cui rigore è temperato dalla possibilità di liquidazione di acconti nella non trascurabile misura del 50% del valore di stima. (*Precedenti citati: sentenze n. 91 del 2018, n. 192 del 2015, n. 41 del 1986 e n. 88 del 1970; ordinanza n. 391 del 1988*). [S. 90/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, commi da 318 a 321, della legge n. 311 del 2004, il quale prevede, con effetto retroattivo, che ai custodi, quali acquirenti *ex lege* di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, sia liquidato un importo complessivo forfettario, da calcolarsi secondo nuovi e riduttivi criteri, in deroga alle più favorevoli tariffe (altrimenti applicabili *ratione temporis*) previste dagli artt. 59 e 276 del d.P.R. n. 115 del 2002. Le disposizioni censurate dalla Corte di cassazione violano il legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, in quanto penalizzano

oltre il limite della ragionevolezza, senza alcun meccanismo di riequilibrio, l'interesse dei custodi di veicoli in sequestro su disposizione dell'autorità giudiziaria, per il profilo della non prevista, né prevedibile, incisiva riduzione del compenso che confidavano loro spettasse in relazione ai pregressi rapporti di custodia, essendo, per di più, essi onerati, a seguito dell'acquisto forzoso, di provvedere alla conseguente attività di smaltimento dei veicoli già oggetto di deposito. (*Precedente citato: sentenza n. 92 del 2013*). [S. 267/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

#### **4.1. Segue: durante l'emergenza da Covid-19**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Trieste e di Savona in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., e dell'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come conv., che hanno previsto, rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 31 dicembre 2021, la proroga della sospensione delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati. Mediante la progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il legislatore ha realizzato quel non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo, che è invece mancato nella parallela norma di proroga, nel 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione del debitore. (*Precedente: S. 128 del 2021 - mass. 43959*). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., l'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., che proroga ulteriormente al 30 giugno 2021 la sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, introdotta dall'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020. Se il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all'abitazione – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva, deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite. Al contrario, la norma censurata dai Giudici delle esecuzioni immobiliari presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto e presso il Tribunale di Rovigo, finisce con l'assicurare un *plus* di protezione al debitore esecutato, quando oggetto della procedura è la sua abitazione principale, che riguarda tutti gli atti della procedura esecutiva e che si aggiunge, sovrapponendosi, a quella più specifica, concernente la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili anche ad uso non abitativo. Il protrarsi del sacrificio richiesto ai creditori procedenti *in executivis*, che di per sé non costituiscono una categoria privilegiata e immune dai danni causati dall'emergenza epidemiologica, avrebbe dovuto essere dimensionato rispetto alle reali esigenze di protezione dei debitori esecutati, con l'indicazione di adeguati criteri selettivi come quelli previsti, tra gli altri, in materia di riscossione esattoriale. Il legislatore, invece, ha prorogato oltre un ragionevole limite di tollerabilità una misura generalizzata e di *extrema ratio*, mentre avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, eventualmente anche demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione

il contemperamento in concreto degli interessi in gioco. Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale *in executivis* dei creditori procedenti. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229, n. 50 del 2010, n. 221 del 2008, n. 155 del 2004, n. 310 del 2003 e n. 1130 del 1988*). [S. 128/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### **4.2. Segue: su immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica convenzionata**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 1, comma 378, della legge n. 178 del 2020 che, in materia di procedure esecutive e concorsuali aventi a oggetto immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica convenzionata, dispone l'improcedibilità dell'esecuzione, avviata su istanza dell'istituto di credito presso cui è stato acceso il mutuo fondiario, ove non sia accertata la corrispondenza del mutuo ai criteri di cui all'art. 44 della legge n. 457 del 1978, ovvero se il creditore che può far valere la garanzia dello Stato non partecipi alla procedura, o non risulti inserito in un elenco delle banche convenzionate tenuto presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Posto che il diritto di difesa comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale, la previsione censurata dal Tribunale di Ravenna denota, in primo luogo, una *ratio* sfuggente, riferendosi a un elenco che non risulta essere stato istituito e che non trova riscontro nell'art. 44 della legge n. 457 del 1978. In secondo luogo, in assenza dei requisiti stabiliti per la stipula del mutuo, la sanzione di improcedibilità è irragionevole e sproporzionata: qualora si ipotizzi che il creditore fondiario non possa usufruire della garanzia dello Stato, gli sarebbe inibita anche la tutela esecutiva, a differenza di qualunque altro creditore, e in contrasto con la finalità della normativa, volta a favorire l'apporto dei costruttori e dei finanziatori privati all'edilizia residenziale pubblica, per soddisfarne la domanda; qualora, invece, si ritenga che la garanzia possa ancora essere fatta valere, si indurrebbe il creditore fondiario a ricorrervi al di fuori della procedura, anziché al suo interno, dove opera in via sussidiaria. In terzo luogo, con riferimento alla mancata partecipazione del creditore fondiario alla procedura esecutiva – oltretutto riferita ai soli mutui convenzionati non agevolati, a dispetto della circostanza che anche quelli agevolati sono coperti dalla garanzia dello Stato – il legislatore finisce per legittimare la mera inerzia del creditore fondiario che, invece, ha l'onere di attivarsi, in quanto gode sia del diritto di ipoteca, sia della garanzia predetta, e si trova nelle condizioni di poter partecipare, dovendo essere necessariamente avvisato dell'avvio della procedura. Né, infine, tale meccanismo risulta in linea con quanto si evince dagli stessi commi 376 e 377, oltre che dalla precedente disciplina in materia: tali disposizioni confermano che gli immobili destinati all'edilizia convenzionata e agevolata non sono sottratti alle procedure esecutive, anche in ragione del fatto che la finalità abitativa è presidiata da vari strumenti, dagli oneri reali che si impongono all'assegnatario, al necessario avviso del comune e dell'ente finanziatore in merito alla pendenza della procedura. (*Precedenti: S. 160/2024 - mass. 46387; S. 159/2023 - mass. 45663; S. 228/2022 - mass. 45143; S.*

140/2022 - mass. 44836; S. 210/2021 - mass. 44270; S. 128/2021 - mass. 43960).  
[S. 211/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

### **5. L'esecuzione mobiliare**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost. – l'art. 23, comma 6, del d.l. n. 83 del 2015, conv., con modif., nella legge n. 132 del 2015, nella parte in cui non prevede che il nuovo regime di impignorabilità parziale dei trattamenti pensionistici o assistenziali – ossia per la sola eccedenza dalla parte necessaria per assicurare condizioni di vita minime al pensionato –, di cui all'ottavo comma dell'art. 545 cod. proc. civ., introdotto dall'art. 13, comma 1, lett. *l*), del medesimo decreto-legge, si applichi anche alle procedure esecutive pendenti alla data della sua entrata in vigore (27 giugno 2015). Nel contesto in cui il legislatore – ottemperando al monito della Corte con la sentenza n. 85 del 2015 – ha esercitato la sua discrezionalità al fine di garantire la necessaria tutela al pensionato che fruisce dell'accredito sul proprio conto corrente, risulta irragionevole la previsione di un diverso regime temporale – benché ispirato all'esigenza di salvaguardare l'affidamento nella certezza giuridica di chi ha avviato il pignoramento nella piena vigenza della disciplina antecedente, che lo consentiva – che non estenda tale tutela alle situazioni pendenti al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa. (*Precedenti citati: sentenze n. 248 del 2015, n. 85 del 2015, n. 23 del 2013, n. 506 del 2002 e n. 400 del 1999*). [S. 12/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

### **6. L'esecuzione forzata nei confronti dei soggetti pubblici**

I limiti all'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione sono giustificati anche in ragione dell'esistenza di vie alternative alla soddisfazione delle situazioni sostanziali sottostanti al titolo esecutivo, attraverso modalità sostitutive. (*Precedenti: S. 186/2013; S. 155/1994 - mass. 20335*). [S. 237/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

La regola generale per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri ed è soggetto all'espropriazione forzata, se non esegue spontaneamente il comando contenuto nella sentenza di condanna, si applica anche alla pubblica amministrazione. Tuttavia, se la posizione di quest'ultima non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, si deve considerare che: *a*) limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali possono essere individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; *b*) l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o di crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico – stante il principio di unità del bilancio – idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile; *c*) rimane salva l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione. (*Precedenti: S. 223/2020 - mass. 42825; S. 192/2012 - mass. 3651; S. 622/1988 - mass. 9157; S. 138/1981 - mass. 9564; O. 83/2003 - mass. 27561*). [S. 237/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

La tutela in sede esecutiva è componente essenziale del diritto di accesso al giudice sancito dall'art. 24, primo comma, Cost.: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore. (*Precedenti citati: sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001*). [S. 128/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria, stante che il principio di effettività della tutela giurisdizionale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale. La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 225 del 2018, n. 186 del 2013, n. 304 del 2011 e n. 419 del 1995*). [S. 128/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### 6.1. Casi concreti

È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come conv., che ha posto fino al 31 dicembre 2023 il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e stabilito, per lo stesso tempo, l'inefficacia dei pignoramenti già attuati. La disposizione censurata dal Tribunale di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, pur senza incidere sui crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro ha comunque svuotato di effettività, anche se per poco più di un anno e per motivi eccezionali, i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti delle amministrazioni sanitarie e ha inciso significativamente sui giudizi esecutivi pendenti, senza stabilire un vincolo di destinazione sulla liquidità generata in favore della Regione Calabria (a beneficio dei creditori muniti di titolo) e senza aver fornito percorsi di tutela alternativa (tanto più necessari nel caso di specie, in cui la situazione di improcedibilità o di improseguibilità delle procedure esecutive, nonché di inefficacia dei pignoramenti si è protratta – salvo alcune finestre conseguenti alle pronunce di questa Corte – per più di tre anni), finendo per subordinare il pagamento dei fornitori a eventuali e discrezionali determinazioni amministrative. Il legislatore ha così creato una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento delle posizioni processuali delle parti, esentando quella pubblica dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria. (*Precedenti: S. 228/2022 - mass. 45143; S. 168/2021 - mass. 44187; O. 78/2023*). [S. 114/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost. l'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021, come conv., il quale stabilisce che, fino al 31 dicembre 2025, nei confronti degli enti sanitari calabresi non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive e che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione non producono effetti dalla suddetta data. La disposizione censurata dai Tribunali di Crotone e

di Cosenza e dal TAR per la Calabria, pur affrontando i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese con un disegno articolato e coerente, denuncia un vizio di sproporzione proprio in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo. Se, infatti, la crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti – non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo –, la discrezionalità del legislatore non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva, mancando l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco, stante l'applicazione della garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. anche la fase dell'esecuzione forzata. Nell'esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti *medio tempore* prodottisi. (*Precedenti*: S. 140/2022 - mass. 44836; S. 236/2021 - mass. 44374; S. 168/2021 - mass. 44193; S. 128/2021 - mass. 43960; S. 186/2013 - mass. 37215; S. 321/1998 - mass. 24090). [S. 228/22. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dai Tribunali di Cosenza e di Napoli, entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. – dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto la proroga della sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021. La sentenza n. 236 del 2021 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in senso conforme al *petitum* del rimettente. (*Precedenti*: S. 236/2021 - mass. 44376; O. 172/2022 - mass. 45006; O. 102/2022 - mass. 44906; O. 206/2021 - mass. 44207; O. 93/2021 - mass. 43872; O. 125/2020 - mass. 42579; O. 105/2020 - mass. 43436; O. 71/2017 - mass. 39403). [O. 204/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dai Tribunali di Cosenza e di Napoli, entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. – dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come conv., che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020. I rimettenti non portano argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati dalla sentenza n. 236 del 2021. (*Precedenti*: S. 236/2021 - mass. 44374; O. 172/2022 - mass. 45007; O. 82/2022 - mass. 44660; O. 224/2021 - mass. 44398; O. 214/2021 - mass. 44330; O. 165/2021 - mass. 44119; O. 111/2021 - mass.

43877; O. 204/2020 - mass. 42950; O. 93/2020 - mass. 43421; O. 81/2020 - mass. 42576). [O. 204/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della parità delle parti – dell'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 201, nella parte in cui prevede che «i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata». L'esclusione censurata riguarda le contabilità speciali intestate a tutte le citate amministrazioni titolari degli interventi cofinanziati dall'Unione europea; inoltre, il vincolo di destinazione in senso tecnico impresso ai fondi depositati sulle richiamate contabilità speciali connota di ragionevolezza l'esclusione dall'esecuzione forzata, senza comprimere ingiustificatamente l'esercizio del diritto del creditore volto a ottenere altrimenti l'attuazione, anche coattiva, delle decisioni di giustizia, mediante la valida ed efficace alternativa del giudizio di ottemperanza. (Precedente: S. 350/1998 - mass. 24186). [S. 237/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto l'ulteriore proroga della sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021. Gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori – tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato – per effetto di una misura che, tollerabile *ab origine*, è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco. (Precedente: S. 213/2021 - mass. 44355). [S. 236/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli Nord in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 159 [comma 2] del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità da esso stabilita – riferita a somme di denaro destinate al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali, delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili degli enti locali – sia inopponibile a coloro che vantano crediti riconducibili a una delle finalità da esso stesso prese in considerazione (creditori “qualificati”). La norma censurata non è preordinata a garantire l'interesse individuale dei singoli creditori “qualificati”, ma è rivolta ad assicurare la funzionalità dell'ente locale; la stessa intende, infatti, evitare che l'aggressione di una riserva essenziale di denaro, da qualsiasi creditore provenga, possa giungere a impedire determinate funzioni istituzionali ritenute dal legislatore essenziali alla vita stessa dell'ente. Non sussiste nemmeno l'asserita

irragionevole disparità di trattamento, derivante dall'equiparazione tra creditori "protetti" e "ordinari", in quanto essa trova adeguata giustificazione nell'esigenza – espressione del principio costituzionale autonomistico – di non vanificare lo scopo che la stessa norma persegue, potendo i pignoramenti da parte di entrambe le tipologie di creditori minare la funzionalità della pubblica amministrazione locale. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2013, n. 211 del 2003 e n. 155 del 1994; ordinanza n. 83 del 2003*). [S. 223/20. Pres. MORELLI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Napoli e di Benevento in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., e dal TAR per la Calabria, sez. di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come conv., nella sua formulazione originaria, che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020. L'originaria durata del "blocco" delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti, contenuta in poco più di sette mesi, si esauriva nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata. [S. 236/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

## Capitolo 24. Di alcuni riti speciali

### 1. Il rito camerale

Il rito camerale di cui agli artt. 737 ss. cod. proc. civ. è connotato dall'assenza di formalismi non essenziali, in quanto preordinato a soddisfare esigenze di speditezza e semplificazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 10 del 2013 e n. 194 del 2005; ordinanze n. 190 del 2013, n. 170 del 2009, n. 35 del 2002 e n. 140 del 2001*). [S. 61/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

### 2. Segue: il processo sommario

Il processo sommario, disciplinato dagli artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ., è un giudizio a cognizione piena, dovendo riferirsi la sua denominazione, piuttosto, alla destrutturazione formale del procedimento. Esso pertanto si conclude con un provvedimento che, sebbene rivesta la forma dell'ordinanza, è idoneo al giudicato sostanziale. (*Precedenti citati: sentenze n. 253 del 2020 e n. 10 del 2013*). [S. 89/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

### 3. Segue: l'opposizione a decreto ingiuntivo

La diversa disciplina dell'opposizione a decreto ingiuntivo nel rito ordinario e in quello del lavoro (applicabile anche alle controversie in materia di locazione) è giustificata, essendo finalizzata alla concentrazione della trattazione ed alla immediatezza della pronuncia; il principio della legale conoscenza delle norme non può non valere quando la parte si avvalga, come nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, del necessario patrocinio del difensore, ben in grado di desumere la *causa petendi* dagli atti notificati alla parte. (*Precedenti citati: sentenze n. 347 del 1987 e n. 61 del 1980; ordinanze n. 152 del 2000 e n. 936 del 1988*). [S. 45/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### 4. Segue: il procedimento di divorzio (casistica)

È dichiarata manifestamente inammissibile – per richiesta di improprio avallo interpretativo, omessa ricerca di interpretazione costituzionalmente conforme e prospettazione in termini alternativi dell'intervento additivo auspicato – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge n. 898 del 1970, come sostituito dall'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 35 del 2005, conv., con modif., nella legge n. 80 del 2005, censurato dal Tribunale di Crotone – in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU) – nelle parti in cui non prevede che la domanda riconvenzionale eventualmente rassegnata dal coniuge convenuto nella memoria difensiva ex art. 4, comma 5, della legge sul divorzio debba ritenersi tempestivamente proposta anche nella successiva fase contenziosa avanti al giudice istruttore, e che la memoria integrativa del coniuge ricorrente, avente il contenuto dell'art. 163 cod. proc. civ., debba intendersi ai fini della costituzione in giudizio davanti al g.i. ai sensi dell'art. 165 cod. proc. civ. Secondo l'interpretazione enunciata dalla Cassazione, ormai consolidata in termini di diritto vivente, il coniuge resistente nel giudizio di separazione o divorzio, che compaia assistito da difensore nella fase presidenziale depositando uno scritto difensivo con il quale formuli anche domande riconvenzionali, deve considerarsi costituito in giudizio sin da tale momento e le domande riconvenzionali debbono considerarsi ritualmente e tempestivamente proposte, senza che ne occorra la

riproposizione nella successiva fase innanzi al giudice istruttore. Nel discostarsi da tale orientamento, reputandolo non coerente con la natura attualmente bifasica del procedimento divorzile, il giudice *a quo* pone una questione – prima ancora che manifestamente infondata – manifestamente inammissibile sotto più profili, perché sostanzialmente chiede alla Corte costituzionale un avallo interpretativo, con utilizzo improprio dell'incidente di costituzionalità; omette di verificare la possibilità di una interpretazione della norma censurata costituzionalmente conforme (individuabile nell'esegesi giurisprudenziale da cui si discosta); e auspica (per conseguire il medesimo risultato, di pari tutela difensiva del coniuge convenuto, conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa) un intervento additivo prospettato in termini di irrisolta alternatività. (*Precedenti citati: sentenze n. 22 del 2016; ordinanze n. 87 del 2016, 46 del 2016, 33 del 2016 e 4 del 2016*). [O. 94/17. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

##### **5. Segue: la convalida di sfratto (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili, per insufficiente e perplessa motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Modena in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., degli artt. 660, sesto comma, e 663 cod. proc. civ e dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, che prevedono la facoltà, e non l'obbligo, per il conduttore intimato, di nominare un avvocato nella fase sommaria del procedimento. Le questioni sono state sollevate in un momento processuale nel quale un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale non potrebbe produrre alcuna incidenza per la definizione del giudizio (ovvero nell'udienza fissata per la verifica dell'esatto adempimento del conduttore a seguito della concessione del termine di grazia); né il rimettente si è confrontato con la giurisprudenza di legittimità che ritiene la richiesta del termine di grazia non compatibile con l'opposizione alla convalida e comunque ne comporta la implicita rinuncia, rilevandosi, infine, una sostanziale contraddittorietà del *petitum*. [S. 205/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Modena in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 111 Cost. – dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978. La norma censurata legittimamente omette di prevedere la possibilità per il giudice di ritenere sanata la morosità – ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica – quando, all'udienza di verifica, o entro il termine assegnato in quella sede dal giudice, residui il mancato pagamento delle sole spese processuali e in ogni altra ipotesi in cui la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo, e avuto riguardo alle condizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore. Il meccanismo processuale censurato è frutto di un bilanciamento tra il "sacrificio" richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l'opposizione dell'intimato, e l'esigenza di accordare – in presenza di un bene di primaria importanza quale il diritto all'abitazione – una particolare tutela al conduttore che, altrimenti, sarebbe irrimediabilmente esposto alla convalida dell'intimazione di sfratto nel procedimento monitorio, oppure alla risoluzione

contrattuale nel rito ordinario. È dunque ragionevole la mancata estensione di tale speciale regime, già di carattere eccezionale, a ipotesi ulteriori, specie in una materia come quella processuale dove la discrezionalità legislativa è particolarmente ampia ed è sindacabile solo sotto il profilo dell'arbitrarietà ovvero dell'irragionevolezza manifesta. Non sussiste, inoltre, la violazione del principio del "giusto processo", poiché al legislatore è consentito differenziare i modi della tutela giurisdizionale onde adeguarli al conseguimento di determinate finalità, tra cui quella di evitare abusi del diritto di difesa da parte del conduttore moroso. Né è violato il canone di solidarietà nell'ambito del rapporto negoziale, poiché il principio di buona fede oggettiva, che pure permea la disciplina anche nella fase esecutiva, non può venire in rilievo quando a fronte di un inadempimento grave di una parte, l'altra abbia esercitato la propria legittima facoltà di agire in giudizio per la risoluzione negoziale, facoltà il cui esercizio, peraltro, di norma preclude l'adempimento tardivo ai sensi dell'art. 1453, terzo comma, cod. civ. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2020, n. 45 del 2019, n. 225 del 2018, n. 77 del 2018, n. 45 del 2018, n. 3 del 1999, n. 51 del 1995, n. 185 del 1980, n. 94 del 1973, n. 89 del 1972; ordinanze n. 273 del 2019, n. 410 del 2001 e n. 315 del 1986*). [S. 79/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

## **6. Segue: la protezione internazionale**

La disciplina del contenzioso avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale, nel complesso, è oggetto di regole processuali speciali. (*Precedente: S. 13/2022*). [S. 205/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

### *6.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Corti d'appello di Napoli e di Bologna in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, nella parte in cui – prevedendo che si considera rispettato il termine ragionevole di durata del processo se non eccede la durata di tre anni in primo grado – si applica anche ai processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale. I rimettenti, nel denunciare l'illegittimità costituzionale dell'equiparazione della ragionevole durata di tali processi a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, non ne individuano un termine congruo di durata, né soccorre un reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU che possa ritenersi preclusivo di una disciplina che preveda la detta equiparazione; piuttosto, la Corte di giustizia UE manifesta l'esigenza che i giudizi in materia di protezione internazionale non siano talmente celeri da vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale. La celerità di trattazione richiesta per i processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale non impone di individuare per essi un termine più breve di ragionevole durata. Non si rinviene, infine, nemmeno nella giurisprudenza di legittimità un orientamento che possa univocamente indurre a ritenere che per i più volti citati processi sia possibile individuare una durata specifica, diversa da quella degli altri giudizi civili. (*Precedente: S. 36/2016 - mass. 38738*). [S. 205/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

### **7. L’Azione civile contro la discriminazione**

L’azione civile contro la discriminazione, prevista dal d.lgs. n. 286 del 1998 (art. 44, comma 1) e regolata dall’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, affida al giudice ordinario strumenti processuali speciali per assicurare la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza, ed è esercitabile per ottenere l’ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della PA – pur senza tratteggiare l’attribuzione, ai sensi dell’art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi e senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all’annullamento degli stessi, con l’efficacia *erga omnes* che gli è propria –, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione. Tale giudizio finisce per configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa, che ne giustifica un contenuto e un’estensione delle tutele conseguibili atipici e variabili in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

## Capitolo 25. Le impugnazioni

### 1. Aspetti generali

L'accentuazione dei tratti di revisione dell'appello civile, determinata dalle riforme del codice di rito, non lo ha trasformato in un mezzo di impugnazione a critica vincolata; alla sua struttura resta infatti connaturato il profilo rescissorio, mantenendosi tassative ed eccezionali le ipotesi normative nelle quali il gravame può arrestarsi al solo profilo rescindente, in funzione della rimessione della causa al primo giudice. [S. 58/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

Il diritto ad impugnare è contenuto indefettibile di una tutela giurisdizionale effettiva. [S. 75/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

### 2. L'appello (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte d'appello di Milano in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, dell'art. 354 cod. proc. civ., che non include tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia. La scelta del legislatore, seppure impedisce di recuperare il processo simultaneo tra la domanda principale e la domanda di garanzia, non impedisce che quest'ultima sia fatta valere nella competente sede giudiziaria; essa è pertanto un'opzione discrezionale, non manifestamente irragionevole, funzionale al valore costituzionale della ragionevole durata del processo, principio che si oppone alla rimessione del giudizio in primo grado quando questa non sia imposta da esigenze indefettibili, come quella di integrare il contraddittorio rispetto ad una parte necessaria, determinando altrimenti un ritardo non necessario nella definizione della controversia sul rapporto principale. Tale scelta non è nemmeno ingiustificatamente compressiva del diritto di azione, potendo il convenuto-opponente esercitare la domanda di garanzia tramite l'instaurazione di un autonomo giudizio contro il terzo. Né si registra la disparità tra modelli processuali che il giudice *a quo* – raffrontando la formula ampia dell'art. 105 cod. proc. amm. a quella più restrittiva della disposizione censurata – denuncia, perché il rimettente inverte il rapporto sistematico tra le due discipline, in aperta contraddizione con quanto indicato dalla legge di delega n. 69 del 2009. Al contrario, la convergenza di modelli processuali, orientata alla tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di regressione in primo grado, non impedisce che le esigenze specifiche di ciascun modello possano comportare una diversa articolazione delle relative discipline. (*Precedente citato: sentenza n. 1 del 2002*). [S. 58/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

### 3. La revocazione

La nozione di errore di fatto [ai fini dell'ipotesi di revocazione di cui all'art. 395, n. 4), cod. proc. civ.] va circoscritta all'errore meramente percettivo (svista, puro equivoco) e che in nessun modo coinvolga l'attività valutativa dell'organo giudicante. (*Precedente citato: sentenza n. 36 del 1991*). [S. 89/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

La revocazione assurge a strumento di tutela primario del principio costituzionale del giusto processo tutte le volte che l'attendibilità dell'enunciazione giudiziale dei fatti dedotti a fondamento della domanda di tutela giurisdizionale sia deviata dall'errore di fatto, tale che derivino per la parte conseguenze pregiudizievoli sul piano dell'effettivo soddisfacimento di specifici bisogni di tutela. [S. 89/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

### 3.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Cosenza in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., del combinato disposto degli artt. 395, n. 4), cod. proc. civ. e 14 del d.lgs. n. 150 del 2011. Le norme censurate vanno intrepertate in modo costituzionalmente adeguato e coerente agli evocati parametri costituzionali, nel senso che la revocazione per errore di fatto può essere esperita contro ogni atto giurisdizionale riconducibile nel paradigma del provvedimento decisorio, e quindi anche, come nel caso in esame, contro l'ordinanza collegiale conclusiva del procedimento di liquidazione dei compensi del difensore viziata da errore di fatto, consistito nel ritenere non prodotto in giudizio un documento decisivo. Il mutato assetto ordinamentale, delineatosi in conseguenza delle riforme del processo civile dell'ultimo ventennio e dell'evoluzione del modo in cui la giurisprudenza ricostruisce il rapporto tra forma e funzione dei provvedimenti giurisdizionali, consente, infatti, di offrire, attraverso una lettura sistematica dell'art. 395 cod. proc. civ., un'interpretazione costituzionalmente orientata che postula l'individuazione di una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio, nella quale possano essere ricompresi tutti i provvedimenti che, pur non estrinsecandosi nella forma della sentenza, siano ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale. Nella direzione di siffatta interpretazione spinge, altresì, la elaborazione, da parte della giurisprudenza di legittimità, della nozione di sentenza "in senso sostanziale" ricorribile per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., i cui caratteri sono la decisorietà e la definitività, intese rispettivamente come idoneità del provvedimento a dirimere una lite tra parti contrapposte, decidendo su diritti o *status*, e come attitudine al giudicato. (*Precedenti citati: sentenze n. 121 del 2020, n. 34 del 2019, n. 192 del 1995, n. 51 del 1995, n. 36 del 1991, n. 558 del 1989 e n. 17 del 1986*). [S. 89/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte d'appello di Venezia, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 46, par. 1, CEDU - degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono tra i casi di revocazione quello in cui essa "si renda necessaria per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo". La giurisprudenza convenzionale tuttora esclude che l'art. 46, par. 1, CEDU ponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi a seguito di sentenze di accertamento della violazione di diritti garantiti dalla Convenzione, lasciando agli Stati contraenti la decisione di provvedere in tal senso, in considerazione della differenza tra processi penali e civili e della necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale. Data

l'importanza del tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale, la Corte costituzionale ha auspicato sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale, sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi. (*Precedenti citati: sentenze n. 123 del 2017 e n. 6 del 2018*). [S. 93/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

## Capitolo 26. L'irragionevole durata del processo civile (casistica)

*In generale, sulla irragionevole durata del processo, si veda anche il Volume 3, Capitolo 7, par. 5, nonché il Volume 8, Capitolo 19, par. 3.*

### 1. I modelli procedurali alternativi

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento agli artt. 11 (impropriamente richiamato, non venendo in rilievo limitazione alcuna della sovranità nazionale) e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU – degli artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, i quali subordinano l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo civile alla proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedimentali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato. La sanzione censurata non è irragionevole o non proporzionata, valendo a richiamare la parte del processo all'osservanza dell'onere di diligenza di cui all'art. 1-ter, ovvero alla proposizione dei suddetti modelli, ritenuti preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, anche dalla giurisprudenza europea. La normativa censurata richiede, pertanto, alla parte del processo in corso un comportamento collaborativo con il giudicante, ferma l'ammissibilità del successivo esperimento dell'azione indennitaria se l'eccessiva durata si fosse poi comunque verificata. L'eventuale limitato margine di compressione della tutela giurisdizionale – peraltro con riguardo alle sole modalità del suo esercizio e non alla qualità del relativo approfondimento, che possa derivare alla parte dal passaggio al rito semplificato – riflette una legittima opzione del legislatore nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale, quali il diritto di difesa e il valore del giusto processo, per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova ostacolo nella già abnorme mole del contenzioso. (*Precedenti citati: sentenze n. 169 del 2019, n. 34 del 2019, n. 135 del 2018 e n. 157 del 2014*). [S. 121/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

### 2. I casi di esclusione dell'equo indennizzo

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Bologna in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost. – degli artt. 1-bis, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui, secondo l'interpretazione consolidata in termini di diritto vivente, riconoscono il diritto ad equo indennizzo per l'eccessiva durata di "procedure concorsuali" con riferimento alle sole procedure fallimentari e non anche a quelle di liquidazione coatta amministrativa. Tra le due procedure non sussiste "identità" delle rispettive posizioni creditorie, considerato che la liquidazione coatta coinvolge interessi pubblici preminenti (rispetto a quelli prettamente esecutivi) e che la posizione dei creditori non è priva di tutela, a fronte dei ritardi nello svolgimento della procedura, potendosi essi avvalere degli ordinari rimedi riparatori (legge n. 241 del 1990, art. 2-bis, comma 1). Infatti, ancorché per il procedimento di liquidazione coatta non sussista un termine predefinito per la sua conclusione, esso può essere, nel caso concreto, desunto alla luce dei principi generali che governano l'azione amministrativa, da leggersi

anche in coerenza ai criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU. Né, infine, vi è contrasto con la sentenza della Corte EDU, 11 gennaio 2018, *Cipolletta contro Italia*, poiché, da un lato, essa non tiene compiutamente conto dei rimedi riparatori apprestati dall'ordinamento italiano e, dall'altro, risponde ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, "parcellizzata", per sua natura complementare alla tutela "sistemica" apprestata in sede nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 67 del 2017, n. 264 del 2012, n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969*). [S. 12/20. Pres. CAROSI; Red. MORELLI]

### 3. Il procedimento presupposto

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, par. 1, e 13 CEDU – l'art. 4 della legge n. 89 del 2001, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 83 del 2012, conv. con modif. in legge n. 134 del 2012, nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto. Il legislatore non ha posto riparo al *vulnus* costituzionale precedentemente riscontrato dalla sentenza n. 30 del 2014, poiché i rimedi preventivi introdotti nella legge Pinto dall'art. 1, commi 777, 781 e 782, della legge n. 208 del 2015 – volti ad accelerare i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione – non sono destinati a operare in tutte le ipotesi (tra cui quelle al vaglio nei giudizi *a quibus*) nelle quali, a quella data, la durata del processo abbia superato la soglia della ragionevolezza, risultando quindi privi di effettività rispetto ad essa. Rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dell'unico strumento disponibile (fino all'introduzione di quelli preventivi) per rimediare alla ragionevole durata del processo, seppure a posteriori e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la *ratio* per la quale è concepito, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina. Né la pronuncia additiva può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all'equa riparazione, collegandolo, nell'*an* e nel *quantum*, all'esito del giudizio in cui l'eccessivo ritardo è maturato. (*Precedenti citati: sentenze n. 30 del 2014 e n. 3 del 1997*). [S. 88/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

### 4. Il filtro preliminare

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, censurato dal Tribunale di Genova – in riferimento all'art. 111 Cost., sotto il profilo della violazione della ragionevole durata del giudizio – in quanto, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il c.d. "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per il ristoro dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie. Il dubbio di incostituzionalità è motivato dall'assunto che, abolito il filtro preliminare, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull'ammissibilità sono quelli, di "lunghezza eccessiva ed irragionevole", del processo ordinario, ma lo stesso dubbio dovrebbe allora inerire a tutti i giudizi civili ordinari se non preceduti da meccanismi di preliminare delibazione della domanda simili a quello abrogato, ciò che rende di evidente precarietà logica la premessa argomentativa del rimettente. [S. 164/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

## Capitolo 27. L'arbitrato

### 1. Ambito e discrezionalità del legislatore

Il legislatore gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, e, a maggior ragione, la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali. (*Precedente citato: ordinanza n. 11 del 2003*). [O. 58/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Le ipotesi di arbitrato previste dalla legge sono illegittime solo se hanno carattere obbligatorio, e cioè impongono alle parti il ricorso all'arbitrato, senza riconoscere il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria. (*Precedenti citati: sentenze n. 221 del 2005, n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 152 del 1996, n. 54 del 1996, n. 232 del 1994, n. 206 del 1994, n. 49 del 1994, n. 488 del 1991 e n. 127 del 1977*). [S. 123/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

#### 1.1. Casi concreti

Sono dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Collegio arbitrale di Brindisi in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102, 108 e 111 Cost. – dell'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012 e dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, che stabiliscono il divieto, a pena di nullità, di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione aggiudicatrice (ad eccezione degli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della stessa legge n. 190 del 2012). Lo *ius superveniens* introduttivo del divieto in parola non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti. Conseguentemente, non si pone alcun problema di retroattività della norma censurata o di irragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle Preleggi, anche alla luce delle esigenze di contenimento dei costi delle controversie e della generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione, a cui è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012. Inoltre, è da escludersi che la prevista autorizzazione crei un privilegio processuale della p.a. idoneo a ledere il principio della parità delle parti nel processo, in quanto il requisito introdotto dal legislatore si inserisce in una fase che precede l'instaurazione del giudizio – e la stessa scelta del contraente – e non determina pertanto alcuno squilibrio di

facoltà processuali a favore della parte pubblica. (*Precedenti citati: sentenza n. 108 del 2015 e ordinanza n. 99 del 2016*). [O. 58/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, Cost., l'art. 24, settimo e ottavo comma, del r.d. n. 2578 del 1925, nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici. La norma censurata dal Collegio arbitrale di Milano viola i parametri indicati in quanto la fonte dell'arbitrato non può essere una legge ordinaria o la volontà autoritativa, perché solo la scelta dei soggetti, intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di difesa, può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, primo comma, Cost., secondo cui la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari. (*Precedente citato: sentenza n. 127 del 1977*). [S. 123/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost. – l'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia. La disposizione censurata dalla Corte d'Appello di Catanzaro viola il principio di eguaglianza, poiché una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto, secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra parte. Né può ritenersi che, quando sia parte della controversia un ente territoriale diverso dalla Regione, quest'ultima possa esprimere la volontà dell'altro ente, in quanto ciò altererebbe il sistema delle autonomie, che considera assolutamente distinte le soggettività di ciascuno degli enti suddetti e la conseguente attribuzione dei poteri per la cura degli interessi pubblici dei quali essi siano rispettivamente titolari. (*Precedente citato: sentenza n. 33 del 1995*). [S. 30/17. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

## **2. L'impugnabilità del lodo arbitrale (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte di appello di Milano in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. – dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., come sostituito dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006, in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo d.lgs., che modifica il regime di impugnabilità del lodo arbitrale, precludendone la sindacabilità per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia, in assenza di una espressa previsione delle parti o della legge. La norma censurata, di natura sostanziale e non meramente processuale, non si applica, nell'interpretazione enunciata dalla Cassazione e ritenuta dal rimettente “diritto vivente”, ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006), se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata prima della riforma. Le fattispecie poste a confronto dal rimettente, riferite a coloro che hanno stipulato la clausola compromissoria

prima o dopo tale data, non risultano tra loro assimilabili, poiché i primi sono in una situazione obiettivamente diversa dai secondi, che devono esprimere una specifica volontà per consentire l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto. La norma censurata non viola neppure il principio *tempus regit processum*, considerato che la presenza di un'esplicita disciplina transitoria priva di rilevanza esclusiva il riferimento alla natura processuale degli atti per risolvere le questioni di diritto intertemporale; né sussiste la lesione dell'autonomia negoziale – che, prima della riforma, si poneva come momento fondamentale della disciplina, in quanto la legge ammetteva sempre l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto, salva la diversa volontà delle parti – perché l'interpretazione avanzata dalla Cassazione tutela proprio l'autonomia privata. [S. 13/18. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## INDICE DEI REPERTORI

VOLUME 1	Il processo costituzionale
VOLUME 2	Le fonti del diritto. I diritti fondamentali
VOLUME 3	L'ordinamento della Repubblica
VOLUME 4	L'amministrazione pubblica
VOLUME 5	I rapporti tra Stato e Regioni TOMO I. Il Titolo V: i principi generali. L'ambiente, il paesaggio, i beni culturali e il governo del territorio TOMO II. Le "altre" materie dell'articolo 117 della Costituzione
VOLUME 6	Rapporti economici e finanziari (bilancio pubblico, tributi)
VOLUME 7	Il diritto privato, il <i>welfare</i> e il processo civile
VOLUME 8	Il sistema penale della giustizia
VOLUME 9	Indici



## INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI

<p><b>Alternative Dispute Resolution (ADR) ..... 250</b></p> <p><b>arbitrato .....267; 290; 291</b></p> <p style="padding-left: 20px;">collegio arbitrale</p> <p style="padding-left: 40px;">composizione</p> <p style="padding-left: 60px;">parità tra le parti nella designazione.. 291</p> <p style="padding-left: 20px;">collegio arbitrale</p> <p style="padding-left: 40px;">componenti ..... 291</p> <p style="padding-left: 20px;">deferimento controversie</p> <p style="padding-left: 40px;">autorizzazione dell’organo di governo di un’amministrazione..... 290</p> <p style="padding-left: 20px;">fonte</p> <p style="padding-left: 40px;">esclusiva scelta dei soggetti ..... 291</p> <p style="padding-left: 20px;">indennità di riscatto di impianti inerenti a servizi pubblici..... 291</p> <p style="padding-left: 20px;">lodo arbitrale..... 291</p> <p><b>assistenza sociale..... 109</b></p> <p style="padding-left: 20px;">ammortizzatori..... 114</p> <p style="padding-left: 20px;">assegno</p> <p style="padding-left: 40px;">di maternità..... 123</p> <p style="padding-left: 40px;">di natalità ..... 123</p> <p style="padding-left: 40px;">sociale ..... 122; 123</p> <p style="padding-left: 20px;">assicurazione sociale per l’impiego a requisiti ridotti (Mini-Aspi) ..... 123; 124</p> <p style="padding-left: 20px;">benefici pubblici</p> <p style="padding-left: 40px;">requisiti</p> <p style="padding-left: 60px;">ragionevolezza ..... 109</p> <p style="padding-left: 60px;">scrutinio di costituzionalità..... 109</p> <p style="padding-left: 20px;">beneficiari dei servizi..... 113; 114</p> <p style="padding-left: 20px;">bisogni</p> <p style="padding-left: 40px;">abitativo ..... 117</p> <p style="padding-left: 40px;">conseguenti a separazione o divorzio..... 119</p> <p style="padding-left: 40px;">primari della persona ..... 114</p> <p style="padding-left: 20px;">caregivers ..... 119; 120</p> <p style="padding-left: 20px;">diritto all’abitazione..... 128; 131</p> <p style="padding-left: 20px;">dovere di solidarietà..... 109</p> <p style="padding-left: 20px;">edilizia agevolata</p> <p style="padding-left: 40px;">requisiti ..... 130</p> <p style="padding-left: 60px;">non discriminazione tra cittadini e stranieri..... 130; 131</p> <p style="padding-left: 20px;">edilizia economica e popolare..... 131</p>	<p style="padding-left: 20px;">edilizia residenziale pubblica126; 127; 128; 131; 132; 134</p> <p style="padding-left: 40px;">beneficiari..... 127; 131; 133; 134</p> <p style="padding-left: 40px;">criteri ..... 128</p> <p style="padding-left: 40px;">criterio della residenza..... 133; 134</p> <p style="padding-left: 40px;">graduatorie..... 133</p> <p style="padding-left: 40px;">mutuo fondiario ..... 276</p> <p style="padding-left: 40px;">radicamento territoriale..... 134</p> <p style="padding-left: 40px;">status di rifugiato o di protezione</p> <p style="padding-left: 60px;">sussidiaria ..... 132</p> <p style="padding-left: 60px;">status di soggiornante di lungo periodo . 134</p> <p style="padding-left: 20px;">formazioni sociali ..... 122</p> <p style="padding-left: 20px;">infortuni</p> <p style="padding-left: 40px;">domestici ..... 119</p> <p style="padding-left: 40px;">sul lavoro ..... 119</p> <p style="padding-left: 20px;">limitatezza delle risorse ..... 114</p> <p style="padding-left: 20px;">malattie professionali..... 119</p> <p style="padding-left: 20px;">patto di solidarietà sociale ..... 118</p> <p style="padding-left: 20px;">prestazioni</p> <p style="padding-left: 40px;">in caso di condanna penale ..... 119</p> <p style="padding-left: 40px;">indennità, assegno sociale, pensione sociale, pensione per gli invalidi civili..... 116; 118</p> <p style="padding-left: 40px;">per patologie aggravate..... 120</p> <p style="padding-left: 60px;">formula Gabrielli ..... 120</p> <p style="padding-left: 20px;">requisiti di accesso ai servizi ..... 115</p> <p style="padding-left: 40px;">assenza di elementi di indegnità ..... 111</p> <p style="padding-left: 40px;">criteri premiali ..... 113</p> <p style="padding-left: 40px;">residenza..... 112; 113; 117</p> <p style="padding-left: 20px;">servizi sociali..... 109</p> <p style="padding-left: 40px;">beneficiari</p> <p style="padding-left: 60px;">limitatezza delle risorse ..... 110</p> <p style="padding-left: 40px;">requisiti</p> <p style="padding-left: 60px;">cittadinanza ..... 109</p> <p style="padding-left: 20px;">tutela della maternità e dell’infanzia ..... 121</p> <p style="padding-left: 40px;">congedi straordinari..... 121</p> <p style="padding-left: 40px;">coniuge o figli disabili ..... 121</p> <p style="padding-left: 40px;">eguaglianza tra uomo e donna ..... 122</p> <p style="padding-left: 40px;">trasferimento temporaneo della sede di lavoro..... 121</p> <p><b>banche e istituti di credito ..... 58</b></p> <p style="padding-left: 20px;">banche di credito cooperativo..... 61</p> <p style="padding-left: 20px;">banche popolari ..... 61</p>
--	--

di maggiori dimensioni trasformazione.....	61; 62	<b>contratti.....</b>	<b>28; 30; 32; 82; 213</b>
contributi regionali		a prestazioni corrispettive	
confido valdostano .....	60	logica sinallagmatica .....	167
consorzi di garanzia collettiva .....	60	agenzia.....	41
deficit competitivo .....	61	agente.....	41
gruppo bancario cooperativo.....	61	piccolo agente.....	41
<i>way out</i> .....	61	assicurazione .....	28
mutui agevolati per il recupero di fabbricati.....	58; 59	assicuratore .....	28
piccole e medie imprese.....	60	assicurazione obbligatoria .....	28; 29
prestiti del consumatore .....	58	assicurazione sulla vita.....	28
costi <i>recurring</i> .....	58	autonomia contrattuale .....	290
costi <i>up-front</i> .....	58	caducazione del rapporto contrattuale .....	282
scioglimento.....	63	contratti pubblici	
potere di nomina di organi straordinari.....	63	compromesso.....	290
sentenza <i>Lexitor</i> .....	58	efficacia dello <i>ius superveniens</i> .....	290
<b>bilanciamento</b>		locazione.....	32; 34; 131; 133; 281
in astratto .....	104	contratto catastale .....	32
tra diritti		interesse abitativo del conduttore .....	282
salute e lavoro .....	243	prestatori d'opera.....	40
tra diritti e interessi		prestazione d'opera continuativa e coordinata .....	41
salute individuale e collettiva.....	234; 237; 238; 242; 244	trasporto.....	29; 30
tra interessi.....	217	circolazione natanti.....	28
contrapposti.....	138	circolazione veicoli.....	28
costituzionali.....	81; 141	subvettore .....	30
tra libertà.....	49	vendita immobiliare.....	30
tra principi.....	243	acquisto sulla carta .....	30; 32
tra valori.....	83; 84; 87; 171	affrancazione .....	31
di pari rilievo costituzionale.....	288	vincolo del prezzo massimo.....	31
e diritti		edilizia convenzionata .....	31
giusto processo e difesa.....	288	immobili da costruire.....	31
e interessi costituzionali.....	137	immobili liberi da pesi.....	31
in conflitto.....	274	prelazione .....	30
<b>borsa .....</b>	<b>58</b>	rispetto della normativa urbanistica.....	32
CONSOB		<b>diritto civile</b>	
poteri di vigilanza .....	64	mutui agevolati .....	58
consulenti finanziari.....	63	<b>diritto d'autore .....</b>	<b>65</b>
sanzioni amministrative .....	64	direttiva <i>Barnier</i> .....	67
<b>codici</b>		intermediazione .....	67
civile .....	12; 70	organismi di gestione collettiva (OGC).....	67
del terzo settore.....	21	Società italiana autori ed editori (SIAE).....	67

<b>diritto industriale.....</b>	<b>65</b>	concordato preventivo	
aiuti di stato.....	66	domanda .....	52
caso ILVA .....	65; 66; 67	legittimazione dell'impresa cancellata ....	52
consorzi industriali.....	65	consorzi di garanzia collettiva dei fidi (c.d. confidi) .....	50
marchi .....	65; 67	cooperative .....	50
qualità e origine geografica dei prodotti ..	67	controlli <i>ex art.45 Cost.</i> .....	56
stabilimenti di interesse nazionale .....	65	visione atomistica .....	56
prosecuzione delle attività.....	65	crisi d'impresa e insolvenza .....	50
<b>diritto vivente.....</b>	<b>12</b>	discriminazione tra imprese.....	50
<b>doveri</b>		enti strumentali vigilati dalle Regioni	
solidarietà.....	34	consorzi di sviluppo industriale .....	57
società del bisogno.....	22	crisi di solvibilità .....	57
<b>famiglia</b>		fallimento .....	50
aspetti generali.....	14	concordato preventivo .....	54
convivente <i>more uxorio</i> .....	18	credito IVA.....	54
copie omosessuali .....	15	debiti tributari.....	54
fecondazione <i>in vitro</i> .....	14	debitore non fallibile.....	54
filiazione .....	14	sovraindebitato.....	54
impresa familiare .....	18	dichiarazione .....	51; 52
interesse del minore .....	15	legge fallimentare .....	52; 57
maternità .....	15	notifiche	
partner.....	15	deposito nella casa comunale.....	51
procreazione medicalmente assistita (PMA) .	15	differenza con il procedimento ordinario di notifica.....	52
riconoscimento del figlio .....	15	notifiche a persona giuridica.....	51
<i>status filiationis</i> .....	15	posta elettronica certificata (PEC) .....	51
<b>giudizio costituzionale</b>		procedura.....	52
costituzionalità sopravvenuta.....	56	ristrutturazione dei debiti.....	53
giudice <i>a quo</i>		società di capitali .....	52
interpretazione costituzionalmente conforme .....	281	imprenditore individuale .....	52
prospettazione in termini alternativi di intervento additivo .....	281	imprese	
<i>ius superveniens</i> .....	256	agricole .....	75
norme abrogate		esercitate in forma collettiva.....	51
ripristino e reviviscenza .....	228	liquidazione coatta amministrativa .....	54; 57
<i>reductio ad legitimitatem</i> .....	168; 256	accertamento dello stato di insolvenza ....	56
<b>giudizio di ottemperanza.....</b>	<b>279</b>	accertamento giudiziale .....	54
<b>impresa e imprenditore.....</b>	<b>47</b>	commissari liquidatori.....	55
cancellazione dal registro delle imprese .....	52	differenza con la dichiarazione di fallimento.....	54
		istituto bancario .....	55
		procedure speciali.....	57
		regime ordinario sostanziale e processuale.....	56
		società cooperativa .....	56
		parità di trattamento tra operatori economici	56
		personale sanitario .....	49

piccole e medie imprese (PMI).....	50	diritto di recesso dal contratto .....	87
potere organizzativo dell'imprenditore.....	49	diritto di sciopero.....	83
procedure concorsuali.....	50	avvocati .....	83; 84
trasferimento di ramo d'azienda .....	28	Commissione di garanzia.....	84
<b>infrazioni stradali</b>		comunicazione preventiva.....	84
Centro nazionale accertamento infrazioni (CNAI) .....	254	potere di ordinanza .....	84
<b>interpretazione</b>		disciplina del rapporto	
analogica.....	43	contrattazione collettiva.....	81
autentica.....	103	disoccupazione	
diritto vivente.....	169	indennità	
<b>La proprietà e i diritti reali</b>		per lavoratori agricoli.....	74; 75
funzione sociale della proprietà .....	27	misure di contrasto .....	72; 73
<b>lavoro</b>		indennità di mobilità.....	76; 77
Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS).....	74	nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI).....	77
categorie		fondamenti e politiche .....	69
domestico ed extradomestico.....	119	in nero.....	71
in nero .....	72	incentivi occupazionali.....	73
sommerso .....	71; 72	criteri .....	73
cittadini stranieri .....	71	integrazione salariale straordinaria.....	78
compenso dei prestatori di lavoro autonomo.....	69	lavoratore ceduto .....	28
conservazione del posto .....	87	lavoratore come parte debole.....	266
contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti .....	89	licenziamento.....	85; 86; 87; 92; 94; 95
contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti .....	94; 95	<i>ad nutum</i> (esclusione).....	86
crediti retributivi e contributivi.....	71	collettivo.....	97
appaltatore e subappaltatore.....	71	dirigenti .....	96
responsabilità solidale del committente ...	71	disciplina del licenziamento .....	86
subfornitore.....	71	disciplina del licenziamento collettivo	
datore di lavoro .....	74; 95	autonomia rispetto a quello individuale.....	87
agricolo .....	163	<i>extrema ratio</i> .....	86
condotta <i>contra ius</i> .....	97	giusta causa.....	93
dovere di <i>repêchage</i>		giustificato motivo oggettivo.....	88
eliminazione durante la lotta al COVID-19.....	243	giustificato motivo oggettivo o soggettivo.....	93
obblighi in materia previdenziale e assistenziale		individuale .....	96
in caso di condanna penale.....	104	licenziamenti economici.....	90; 91
straniero .....	71	licenziamento collettivo.....	91
diritti del lavoratore .....	87	licenziamento disciplinare .....	98; 99
patrimoniali.....	69	principio costituzionale della necessaria giustificazione.....	86
		principio della necessaria giustificazione del recesso .....	87
		licenziamento illegittimo.....	87; 89; 93; 95; 96; 97
		forme di tutela	
		adeguatezza dei rimedi.....	88
		adeguatezza dell'indennizzo .....	88
		discrezionalità del legislatore.....	88

## Indice dei nomi e delle parole notevoli

indennizzo monetario .....	90	destituzione.....	85
integralità ed equilibrio della riparazione.....	88	gradualità della risposta.....	104
meramente monetaria.....	88	retrocessione.....	85
reintegra del lavoratore .....	89	servizi per l'impiego.....	72
reintegrazione.....	87	statuto dei lavoratori.....	95
tutela indennitaria.....	91	tipologie di lavoro	
tutela reintegratoria .....	91	agile .....	82
indennità .....	93; 95	autonomo .....	82
forfettizzata .....	94	occasionale.....	82
liquidazione legale standardizzata.....	94	flessibile.....	82
<i>Jobs Act</i> .....	89	intermittente.....	82
natura delle somme reintegrative .....	97	lavoro agile.....	242
reintegrazione .....	92; 97	nautico .....	83
risarcimento per equivalente.....	97	personale di volo.....	82
senza causa.....	89	somministrazione	
oneri retributivi e contributivi.....	73	di lavoro.....	82
potere direttivo del datore .....	86	di mano d'opera .....	82
professioni.....	100	tutela e sicurezza sul lavoro.....	79
cancellazione dall'albo.....	104	caso ILVA .....	79
Consiglio nazionale forense (CNF). 102; 103		obblighi del datore.....	239
destituzione.....	104	vaccini .....	239
notaio destituito.....	104	<b>libertà</b>	
ordinamento forense .....	165	di iniziativa economica.....	31; 47; 189
Ordine dei medici.....	103	limiti .....	47
ordini professionali .....	100	utilità sociale.....	47
Ordini professionali forensi .....	102	caso del <i>payback</i> sanitario.....	48
Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) .....	84	professionista.....	273
prerogative.....	101	di iniziativa privata .....	49
revoca autorizzazione .....	104	di iniziativa economica.....	47
riabilitazione all'esercizio .....	104	<b>obbligazioni</b> .....	<b>28</b>
sanzioni disciplinari .....	103	adempimento .....	276
società di professionisti.....	100; 101	contratti pubblici.....	57
rapporto di lavoro		lavoratore ceduto .....	28
disciplina.....	81	mora del creditore.....	27
eterodirezione .....	82	principi generali.....	98
requisiti .....	81	responsabilità del debitore .....	27
stabilità reale.....	83	<b>obbligazioni e contratti</b>	
retribuzione.....	69	autonomia contrattuale .....	213
adeguatezza e proporzionalità.....	69; 167	sinallagma.....	213
differita .....	166; 167	<b>ordinamento civile</b> .....	<b>20; 23; 56</b>
esistenza libera e dignitosa.....	69; 167	<b>persone</b>	
garanzia.....	40	adozioni .....	17
giusta misura .....	166		
professionisti.....	40		
proporzionalità.....	273		
tempestività dell'erogazione .....	166		
sanzioni disciplinari .....	85		

adozione di maggiorenne .....	16	previdenza forense.....	164; 165
minore straniero .....	17	ricongiunzioni.....	139
rapporto con i parenti.....	17	successiva .....	164
amministrazione di sostegno.....	12; 13	successiva al perfezionamento del	
amministratore .....	11	requisito contributivo minimo.....	164
capacità .....	11	INAIL .....	72
inabilitato .....	13	lavoratori marittimi.....	147
inabilitazione.....	11; 12	norme di sanatoria .....	138
interdetto .....	13	prestazioni .....	112
interdizione .....	11	adeguatezza e proporzionalità .....	178
stato civile		regimi previsenziali .....	138
rettifica di attribuzione di sesso .....	18	trattamenti pensionistici	
surrogazione di maternità.....	16	adeguatezza .....	174
tutela della disabilità .....	11	affidamento del pensionato....	151; 153; 156
congedi per familiari.....	13	base di calcolo .....	166
<b>persone giuridiche .....</b>	<b>20</b>	base retributiva .....	143; 144
<b>previdenza sociale.....</b>	<b>137</b>	certezza del diritto .....	137
contribuzione		concorrenza delle funzioni	
anzianità contributiva.....	185	previdenziale e retributiva .....	166
anzianità contributiva minima.....	164	contributi	
assicurazione generale obbligatoria .....	164; 165; 170	di perequazione.....	139
assicurazione generale obbligatoria .....	164	di solidarietà.....	139
Cassa Nazionale di Previdenza ed		contribuzione .....	137
Assistenza per gli Ingegneri ed		avvocati.....	164
Architetti Liberi Professionisti		cumulo	
(INARCASSA).....	140	tra contribuzione volontaria e nella	
Cassa nazionale forense .....	164	gestione separata .....	162
casce previdenziali professionali		tra pensione e lavoro .....	161
privatizzate .....	140	tra pensione e redditi aggiuntivi.....	162
collegamento a soggetti o a fabbisogni		tra pensione e redditi da lavoro. 175; 176	
presuntivi.....	163	tra prestazione previdenziale e redditi	
computazione di redditi.....	166	aggiuntivi .....	161
contributi		decorrenza .....	166; 177
dannosi .....	164	decurtazione.....	152; 153
di perequazione .....	182	definizione .....	147
sufficienza .....	165	determinazione .....	143; 148
criterio mutualistico .....	164	diritto fondamentale alla pensione.....	157
criterio solidaristico .....	164	discrezionalità del legislatore .....	137
datori di lavoro agricolo.....	163	facoltà di riscatto .....	161
finestra mobile .....	166	Fondo pensioni del personale delle	
gestione INPS.....	164; 165	ferrovie.....	143
gestione separata.....	139; 140; 141; 162	immodificabilità <i>in peius</i> .....	149
gestione separata dell'INPS).....	139	incremento al milione .....	171
gestione speciale dei commercianti.....	164	indennità	
lavoratori autonomi.....	164	di fine rapporto .....	167
posizione assicurativa INPS .....	170	di fine servizio .....	166
		indennità di accompagnamento .....	170
		interesse al potere di acquisto .....	158
		invalidi civili.....	171

lavoratori autonomi.....	164	regimi previdenziali diversificati .....	164
limite di riducibilità .....	151	retribuzione percepita all'estero .....	150
modifica successiva meno favorevole....	164	rettifica dei provvedimenti di liquidazione.....	151
modificabilità successiva .....	148; 149; 150	reversibilità dei trattamenti.....	172
mutilati e invalidi civili.....	171	riduzione.....	152; 164
nel settore pubblico		riscatti .....	138; 141
assegnamento vitalizio .....	181; 182	rivalutazione automatica.....	154; 155; 156; 157; 158; 159; 160
blocco retributivo .....	179; 180	blocco integrale.....	160
disparità di genere .....	180	sgravi contributivi.....	150
enti pubblici creditizi.....	186	sostenibilità del sistema pensionistico ...	175
Forze di polizia a ordinamento civile	185	tendenziale equilibrio tra pensioni, retribuzioni e contribuzione .....	177
organi costituzionali.....	181	trascinamento.....	156; 157; 158; 159; 160
contributi		trattamento	
di solidarietà .....	182	di fine rapporto .....	166
personale a ordinamento militare .....	185	di fine servizio .....	166; 167
personale delle agenzie regionali .....	183; 184	di fine servizio (differimento).....	167
personale delle regioni .....	183; 184	trattamento minimo .....	156
personale diplomatico .....	182		
personale regionale			
trattamenti differenziali			
dirigenti.....	184		
Polizia di Stato .....	185		
Polizia penitenziaria.....	185		
neutralizzazione .....	164		
parziale prosecuzione dell'attività lavorativa.....	162		
pensione			
anticipata .....	169		
anticipata .....	176		
quota 100.....	176; 177		
di anzianità .....	169; 175		
di inabilità .....	170; 171		
di invalidità .....	170		
di reversibilità o indiretta ..	171; 172; 174		
ai superstiti .....	174		
ex coniuge.....	172		
nipoti maggiorenni inabili al lavoro.....	174		
ratio .....	172		
ultrattività della solidarietà familiare.....	172		
vincolo di solidarietà familiare.....	172		
di vecchiaia .....	164; 165; 174		
privilegiata			
indiretta .....	173		
figli superstiti.....	173		
ordinaria .....	175		
perequazione ..	154; 155; 156; 157; 159; 160		
perfezionamento del diritto .....	147; 148		
periodo della finestra .....	148		
prelievi sulle pensioni .....	138		
principio di neutralizzazione.....	144; 145; 146; 147; 148		
proporzionalità e adeguatezza.....	137; 138; 143; 155; 159		
		<b>principi</b>	
		bisogni abitativi .....	31
		buon andamento .....	84; 199; 216; 227
		buona fede oggettiva.....	283
		certezza dei rapporti giuridici .....	272
		divieto di discriminazione .....	284
		economia processuale.....	53
		effettività della tutela giurisdizionale ..	44; 277
		eguaglianza.....	20; 34; 40; 41; 75; 92; 94; 102; 112; 134; 138; 150; 154; 158; 161; 170; 173; 176; 179; 182; 186; 260; 267; 291
		disparità di trattamento .....	40; 184; 236
		tertium comparationis ...	164; 175; 185; 257
		eguaglianza sostanziale .....	19
		giusto processo .....	283; 286
		leale collaborazione... ..	205; 206; 212; 217; 221
		legittimo affidamento .....	42; 139; 141
		necessaria giustificazione del licenziamento	86
		parità di trattamento.....	58
		personalista.....	19
		proporzionalità.....	86; 216
		valutazione del sacrificio .....	189
		ragionevolezza.....	31; 34; 40; 41; 49; 54; 60; 74; 78; 81; 85; 87; 92; 94; 112; 113; 114; 118; 125; 134; 138; 141; 142; 147; 150; 153; 154; 158; 161; 164; 166; 167; 170; 178; 201; 216;

227; 239; 245; 260; 261; 264; 267; 273; 279; 289; 290	
retroattività	
art. 11 Preleggi.....	290
sussidiarietà orizzontale.....	19
<i>tempus regit processum</i> .....	292
tutela dell'affidamento.....	31
tutela giurisdizionale effettiva	
diritto a impugnare.....	285
universalità dell'imposizione tributaria .....	152
<i>victus victori</i> .....	258
<b>privilegi</b>	
crediti	
dello Stato .....	41
per provvigioni.....	41
generale mobiliare.....	40
sussidiario	
sul prezzo degli immobili del debitore.....	42
<b>processo civile</b>	
abuso del processo .....	261; 269
accertamento tecnico preventivo.....	259
azioni .....	285
condizioni di procedibilità .....	249; 250; 259
domande	
principale e di garanzia .....	285
restitutorie .....	251
riconvenzionale .....	255; 281
risarcitorie .....	251
esecutiva	
quale componente essenziale del	
diritto di accesso al giudice .....	277
<i>causa petendi</i> .....	281
chiamata di terzo in garanzia .....	285
competenza	
connessione per pregiudizialità.....	255
territoriale .....	253
luogo dell'infrazione .....	254
consulenza tecnica .....	261
preventiva .....	259; 261
contributo unificato.....	249
durata	
irragionevole.....	288
eliminazione del 'filtro di	
ammmissibilità' .....	289
equa riparazione (in pendenza del	
procedimento presupposto) .....	289
equo indennizzo .....	288
procedure concorsuali .....	288
ragionevole .....	261; 271
esecuzione .....	270
ausiliari del giudice.....	272
compensi	
dell'esperto o dello stimatore.....	272
stima dei costi .....	273
creditori	
muniti di titolo esecutivo in ambito	
sanitario.....	278
precedenti <i>in executivis</i> .....	274
protetti e ordinari .....	280
custodi .....	273
forzata	
nei confronti dei soggetti pubblici ....	276
immobiliare .....	272
abitazione principale del debitore .....	274
durante l'emergenza da COVID-19 ....	274
immobili appartenenti al fallimento..	273
immobili destinati all'edilizia	
residenziale	
pubblica	
convenzionata.....	276
impignorabilità	
della casa di abitazione .....	271
delle pensioni .....	272
di somme connesse a servizi	
indispensabili degli enti locali.....	279
mobiliare.....	276
fondi esclusi (su contabilità speciali	
di amministrazioni centrali e	
agenzie).....	279
obblighi del terzo pignorato.....	271
opposizione agli atti esecutivi.....	271
pignoramento.....	270
per crediti da lavoro .....	271
presso terzi .....	271
sospensione e inefficacia nei	
confronti del SSN.....	278; 280
rapporto con la cognizione .....	270
scioglimento della comunione .....	273
tutela del pensionato .....	276
giudicato sostanziale	
crisma .....	44
giudice	
tribunale in composizione collegiale ....	255
giudizio a cognizione piena .....	281
gratuito patrocinio .....	262; 263; 264
impugnazioni .....	285
appello civile .....	285



salute

danni	
da trattamenti sanitari.....	235; 236
sindrome da talidomide.....	236
amelia, emimelia, focomelia, micromelia.....	236
da vaccini.....	235; 236; 237
COVID-19.....	245
decadenza mobile.....	235
decadenza tombale.....	235
domanda di indennizzo.....	236
patto di solidarietà.....	235
termini della domanda.....	235
finalità	
diritti del paziente.....	214
innovazione farmaceutica.....	217
fine sociale.....	49
livelli essenziali	
delle prestazioni (LEP).....	231
di assistenza (LEA).....	229; 231; 232; 239
di assistenza sanitaria (LIVEAS).....	232; 233
livelli essenziali di assistenza (LEA).....	187
lotta al COVID-19.....	238; 239; 240
<i>green pass</i> .....	245
test antigenici.....	238; 239
a carico del SSN.....	238
test diagnostici.....	245
unità di coordinamento.....	240
vaccini.....	238; 240; 241; 242; 243; 244; 245
conseguenze sul diritto al lavoro.....	242; 243; 244
eliminazione del dovere di <i>repêchage</i> del datore di lavoro.....	243
personale della scuola.....	243; 244
personale sanitario.....	241; 242; 243; 244
polizia penitenziaria.....	241
consenso informato.....	240
obbligo.....	240
modello pluralistico orientato al bene comune.....	205; 206
organizzazione sanitaria.....	187
criteri organizzativi.....	201
istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).....	190
strutture private e pubbliche trattamento differenziato.....	201
strutture private riconosciute e finanza pubblica.....	201
personale sanitario.....	194
aziende provinciali per i servizi sanitari	
incarichi individuali di lavoro autonomo.....	202
continuità del servizio medico- assistenziale.....	203
direttore amministrativo di aziende regionali.....	200
direttore azienda provinciale per i servizi sanitari criteri di nomina.....	201
direttore generale USL.....	200
direttore sanitario criteri differenziati per strutture pubbliche e private.....	202
direttore sanitario di aziende regionali ..	200
direttori generali dotazione organica.....	197
dirigenza.....	194
criteri di formazione della commissione.....	194; 195
incompatibilità.....	195
Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).....	194; 195
enti regionali	
incarichi individuali di lavoro autonomo.....	202
formazione	
esclusività dell'impegno formativo... ..	202
formazione specialistica dei medici ..	196
rapporti con il Servizio sanitario nazionale (SSN).....	196
rapporti con strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale (SSN).....	196
scuole di specializzazione.....	196
specializzazione e relativi obblighi... ..	202
formazione professionale.....	195
incarichi ad abilitati e specializzandi.....	202
incarichi apicali regionali del Servizio sanitario regionale (SSR).....	199
infermieri del Servizio sanitario regionale (SSR).....	203
esclusività dell'impiego.....	203
medici di medicina generale numero degli assistiti.....	203
medici dipendenti dal SSN.....	195
organizzazione e reclutamento del Servizio sanitario regionale (SSR)....	198; 199; 200
ricorso a medici specializzati interni .....	202
prestazioni sanitarie	
standard organizzativi.....	50
professioni sanitarie	
attività <i>extra moenia</i> .....	195

attività <i>intra moenia</i> .....	188; 198
fondo perequazione .....	198
quota tariffaria.....	198
intese sindacali dei direttori generali .....	198
sanità convenzionata .....	187
accredimento di strutture.....	187; 188
accredimento di strutture socio-sanitarie	
requisiti .....	191
sistemi in uso.....	192
attività intramuraria.....	192; 193
autorizzazione all'esercizio di attività....	190
barriere all'ingresso.....	191
diagnostica per immagini .....	190
requisiti essenziali .....	191
strutture residenziali per anziani .....	191
controllo della spesa e fissazione di volumi massimi .....	189
localizzazione	
residenze sanitarie assistenziali .....	189
prestazioni erogabili.....	189
procedimento di accreditamento .....	190
rapporto con il Servizio sanitario nazionale (SSN) .....	188
rapporto con il Servizio sanitario regionale (SSR).....	189
remunerazione e sistema tariffario .....	189
remunerazione globale con tariffe omnicomprendenti .....	189
residenze sanitarie assistenziali	
determinazione del fabbisogno.....	189
localizzazione.....	189
soggetti erogatori .....	189
Servizio sanitario nazionale (SSN) .....	188; 196
esclusività del rapporto di lavoro .....	197
farmacie .....	239
Servizio sanitario regionale (SSR).....	198
commissario <i>ad acta</i> .....	222
organizzazione .....	49
tutela del lavoro .....	49
spesa sanitaria .....	205
commissariamento del Servizio sanitario regionale (SSR) .....	219; 221
commissario <i>ad acta</i>	
accredimento dei laboratori .....	224
attuazione del piano di rientro .....	227
conferimento di nuovi poteri .....	229
durata del mandato .....	230
interventi regionali	
legislativi .....	222
nomina e criteri.....	227; 228; 229
poteri .....	227
ruolo della Regione .....	227
compartecipazione al fabbisogno.....	221
interventi regionali	
amministrativi .....	222; 223
legislativi.....	221; 222; 223; 225
accredimento di nuove strutture..	226
autorizzazioni	
attività	
odontoiatriche.....	225
interferenza.....	226
interferenza potenziale.....	223
istituzione di servizi ulteriori.....	225
istituzione di servizi ulteriori (Servizio delle professioni sanitarie, SPS, e Servizio sociale professionale, Ssp) .....	225
proroga del personale precario.....	226
spese per personale e acquisto di beni e servizi .....	226
potere sostitutivo dello Stato	
limiti.....	221
poteri e criteri di nomina.....	230
rapporto con i Livelli essenziali delle prestazioni (LEA).....	223; 224
rapporto con la nomina dei vertici aziendali .....	221
subcommissario <i>ad acta</i>	
nomina e criteri .....	229
contenimento .....	213
enti del Servizio sanitario nazionale (SSN)	
rinegoziazione dei contratti .....	213
costituzionalmente necessaria.....	205
deficit strutturale.....	222
disavanzo .....	219
esenzioni e rimborsi	
malattie croniche.....	214
<i>ticket</i> sanitario .....	214
fabbisogno .....	209
fabbisogno nazionale standard	
concorso dello Stato.....	212
farmaci innovativi.....	217
autorizzazione all'immissione in commercio (AIC).....	217
contribuzione delle aziende produttrici.....	217
fondo aggiuntivo.....	217
rimborsabilità.....	217
risorse.....	217
finanziamento del Servizio sanitario nazionale, SSN.....	206
finanziamento del Servizio sanitario regionale, SSR .....	207; 208; 209
<i>payback</i> dei dispositivi medici .....	210; 211
piani di rientro .....	219; 222
acquisto di beni e servizi per enti sub-regionali .....	226
carattere vincolante.....	219

Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza.....	229	vaccini	
cura di sindromi riconosciute e non ....	220	obblighi.....	237
delimitazione temporale dei poteri commissariali .....	221	obbligo.....	234; 235; 237
divieto di spese ulteriori rispetto ai LEA .....	221	in generale.....	239
divieto di <i>turn over</i> .....	226	vaccinale selettivo.....	238
effetti vincolanti.....	219	piano nazionale.....	238
fabbisogno della rete ospedaliera tramite strutture accreditate .....	224	<b>sanzioni amministrative</b>	
finalità di tutela della salute .....	219	cumulo.....	64
funzioni amministrative .....	219	<i>ne bis in idem</i> .....	64
regionali.....	220	<b>successioni</b>	
rapporto con i Livelli essenziali di assistenza (LEA).....	222; 224	masi chiusi.....	25; 26
spesa per il personale .....	226	regola del maggiorascato .....	26
spese obbligatorie e non .....	219	successioni ereditarie.....	251
Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali.....	229	<b>terzo settore</b>	
verifica dell'attuazione.....	221	associazioni di volontariato .....	24; 25
prescrizioni mediche		codificazione .....	19
diritti del paziente.....	214	enti del terzo settore (ETS).....	19; 20; 21; 23
rapporto con la spesa pubblica .....	214	organizzazioni di volontariato (ODV).....	21; 23; 25
esclusione di un effetto deterrente .....	214	registro unico nazionale.....	20; 24
rapporto tra il diritto del paziente e altri interessi .....	214	solidarietà .....	19
scienza e conoscenza del medico .....	214	sport	
prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.....	213	associazioni dilettantistiche .....	23
prestazioni <i>extrabudget</i> .....	206; 207	federazioni sportive nazionali.....	23
razionalizzazione del sistema sanitario ..	207	supporto ad attività amministrative di interesse regionale .....	22
regionale .....	211	supporto ad attività sanitaria (ambulatori) ...	22
regioni a statuto speciale e province autonome.....	207	<b>tutela dei diritti</b>	
riduzione .....	212; 213	cause legittime di prelazione .....	39
tagli lineari .....	212	<i>par condicio creditorum</i> .....	39; 41
taglio al Sistema sanitario nazionale (SSN).....	213	ulteriori ipotesi .....	39
ritardo nei pagamenti .....	215	ipoteca .....	39; 43
correlazione con erogazioni del Servizio sanitario nazionale (SSN).....	216	cancellazione .....	43
fondo di garanzia debiti commerciali .....	216	in caso di abuso edilizio.....	42
indicatore del ritardo annuale.....	216	riduzione.....	43
interessi moratori.....	217	pegno .....	39
monitoraggio .....	216	prescrizione .....	36
obiettivi contrattuali per direttori generali e amministrativi .....	215	contratti di assicurazione sulla vita.....	37
compatibilità con l'indennità di risultato .....	215	in materia di tutela della riservatezza .....	36
spesa regionale		in materia previdenziale.....	37
concorso dello Stato .....	211	privilegi .....	39
tagli lineari.....	232	in generale .....	39
trattamenti sanitari obbligatori.....	234	per crediti	

*Indice dei nomi e delle parole notevoli*

di agenti.....	41	<b>tutela del consumatore</b>	
di lavoratori autonomi .....	41	asimmetria informativa.....	53
di rivalsa IVA.....	40	crisi da sovraindebitamento .....	53
retributivi.....	40	liquidazione del patrimonio	
pubblicità-notizia .....	44	conversione della procedura .....	53
trascrizione.....	44	fragilità economico-sociale.....	53
cancellazione.....	44	<b>tutela della riservatezza</b>	
della domanda giudiziale .....	44	ordinanza ingiunzione .....	37
discrezionalità del legislatore .....	44	<b>volontariato.....</b>	<b>21</b>
effetto prenotativo .....	44		
effetti del giudicato .....	44		
microsistema pubblicitario.....	44; 45		





