

N. 23 ORDINANZA (Atto di promovimento) 20 dicembre 2024

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Anastasia Grimaldi e altri contro il Ministero dell'istruzione e del merito - ambito territoriale di Torino.

Istruzione - Personale docente - Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) - Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo - Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

(GU n.8 del 19-2-2025)

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

Sezione lavoro

Premesso che

1. I ricorrenti sono stati docenti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1999, rispettivamente:

a. [redacted] per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2019/2020)

b. [redacted] per l'anno scolastico 2019/2020;

c. [redacted] per l'anno scolastico 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2022/2023);

d. [redacted] per gli anni scolastici 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2020/2021).

2. Proponevano i presenti ricorsi, poi riuniti, chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'art. 1, commi 121 s.s., della legge 107/2015 (c.d. Carta Docente), per gli anni scolastici suddetti, con conseguente condanna del Ministero convenuto a consegnare tale carta accreditando euro 500 per ogni anno scolastico.

3. Il Ministero eccepiva che tale beneficio era riservato esclusivamente ai docenti a tempo indeterminato, come previsto dalla legge istitutiva del medesimo.

4. Secondo i ricorrenti, l'esclusione dei dipendenti a tempo determinato dall'attribuzione della carta docenti sarebbe in violazione del diritto europeo, che vieta la discriminazione tra dipendenti a termine e a tempo indeterminato.

Vista l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e ripresa dalla Corte di cassazione, si ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale per i seguenti profili.

5. Le disposizioni normative rilevanti nel caso di specie sono le seguenti:

l'art. 1 comma 121 della legge 107/2015: «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, e' istituita, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 123, la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni

ordine e grado. La Carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, puo' essere utilizzata (...). La somma di cui alla Carta non costituisce retribuzione accessoria ne' reddito imponibile»»» comma 122 «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalita' di assegnazione e utilizzo della Carta di cui al comma 121, l'importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al comma 123, tenendo conto del sistema pubblico per la gestione dell'identita' digitale, nonche' le modalita' per l'erogazione delle agevolazioni e dei benefici collegati alla Carta medesima»;

comma 123: «Per le finalita' di cui al comma 121 e' autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»;

comma 124 «Nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo e' obbligatoria, permanente e strutturale. Le attivita' di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, sulla base delle priorita' nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria»;

commi 204 e 205, i quali prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese indicate da varie norme della legge medesima, tra cui il comma 123;

L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2015, recante le «Modalita' di assegnazione e di utilizzo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado», il quale prevede che: «1. I docenti di ruolo a tempo indeterminato presso le Istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di formazione e prova, hanno diritto all'assegnazione di una Carta, che e' nominativa, personale e con trasferibile.

4. La Carta e' assegnata, nel suo importo massimo complessivo, esclusivamente al personale docente a tempo indeterminato di cui al comma 1 (...)

5. La Carta deve essere restituita all'atto della cessazione dal servizio».

Le sottolineature aggiunte rendono evidente che il legislatore ha previsto tale carta docente a beneficio, esclusivamente, dei docenti a tempo indeterminato; solo con riferimento a costoro ha quindi previsto la copertura di spesa.

6. Tale normativa e' stata sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della causa C-450/2021, su una domanda di pronuncia pregiudiziale circa l'interpretazione della clausola 4, punto 1 e della clausola 6 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, formulata dalla Giudice del lavoro di Vercelli nell'ambito di un giudizio del tutto sovrapponibile a quello in esame: la Corte ha dichiarato la previsione normativa italiana in contrasto con il diritto dell'Unione. Ha infatti concluso statuendo, con ordinanza del 18 maggio 2022, che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di EUR 500 all'anno, concesso al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, mediante una carta elettronica che puo' essere utilizzata per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di hardware e software, per l'iscrizione a corsi per attivita' di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al

profilo professionale, ovvero a corsi post lauream o a master universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, ad altre attivita' di formazione e per l'acquisto di servizi di connettivita' al fine di assolvere l'obbligo di effettuare attivita' professionali a distanza».

7. Infine, e' intervenuta sulle questioni poste anche la Corte di cassazione, adita ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c.; con la sentenza n. 29961/2023, pubblicata il 27.10.2023, sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

1) «La Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, legge 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano incarichi annuali fino al 31.8, ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge n. 124 del 1999 o incarichi per docenza fino al termine delle attivita' di didattiche, ovverosia fino al 30.6, ai sensi dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 124 del 1999, senza che rilevi l'omessa presentazione, a suo tempo, di una domanda in tal senso diretta al Ministero.

2) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale sul loro diritto, siano interni al sistema delle docenze scolastiche, perche' iscritti nelle graduatorie per le supplenze, incaricati di una supplenza o transitati in ruolo, spetta l'adempimento in forma specifica, per l'attribuzione della Carta Docente, secondo il sistema proprio di essa e per un valore corrispondente a quello perduto, oltre interessi o rivalutazione, ai sensi dell'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, dalla data del diritto all'accredito alla concreta attribuzione.

3) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale, siano fuoriusciti dal sistema delle docenze scolastiche, per cessazione dal servizio di ruolo o per cancellazione dalle graduatorie per le supplenze, spetta il risarcimento, per i danni che siano da essi allegati, rispetto ai quali, oltre alla prova presuntiva, puo' ammettersi la liquidazione equitativa, da parte del giudice del merito, nella misura piu' adeguata al caso di specie, tenuto conto delle circostanze del caso concreto (tra cui ad es. la durata della permanenza nel sistema scolastico, cui l'attribuzione e' funzionale, o quant'altro rilevi), ed entro il massimo costituito dal valore della Carta, salvo allegazione e prova specifica di un maggior pregiudizio.

4) L'azione di adempimento in forma specifica per l'attribuzione della Carta Docente si prescrive nel termine quinquennale di cui all'art. 2948 n. 4 c.c., che decorre dalla data in cui e' sorto il diritto all'accredito, ovverosia, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, L. n. 124/1999, dalla data del conferimento dell'incarico di supplenza o, se posteriore, dalla data in cui il sistema telematico consentiva anno per anno la registrazione sulla corrispondente piattaforma informatica; la prescrizione delle azioni risarcitorie per mancata attribuzione della Carta Docente, stante la natura contrattuale della responsabilita', e' decennale ed il termine decorre, per i docenti gia' transitati in ruolo e cessati dal servizio o non piu' iscritti nelle graduatorie per le supplenze, dalla data della loro fuoriuscita dal sistema scolastico.»

8. La situazione attuale, per effetto della giurisprudenza citata, e' della sicura spettanza della Carta Docente anche agli insegnanti a tempo determinato, quanto meno per coloro che, come le odierne ricorrenti, hanno ottenuto una supplenza ai sensi dell'art. 4, commi 1 o 2, legge 124/1999.

Com'e' noto, l'interpretazione fornita dalla CGUE in merito all'efficacia del diritto dell'Unione e' vincolante per il giudice nazionale: la Corte di cassazione, con la sentenza citata, muove proprio da tale assunto e riconosce, senza margini di dubbio, il diritto alla Carta del Docente anche agli insegnanti a tempo determinato.

9. L'art. 1, comma 123, legge 107/2015 prevede «Per le finalita'

di cui al comma 121 e' autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»; tale previsione di spesa e' stata ampliata, esclusivamente per il 2023, dall'art. 15, comma 2, decreto-legge 69/2023 (convertito con legge 186/2023), in quanto per tale anno e' stata espressamente estesa la Carta Docente anche agli insegnanti assunti a termine ma su posto vacante. Preme rilevare che tale provvedimento legislativo e' stato emanato proprio al fine di evitare procedimenti di infrazione contro l'Italia da parte dell'Unione Europea (e' infatti nominato «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano»).

Per il resto, la previsione di spesa non e' mai stata modificata, nonostante la decisione della CGUE.

Nemmeno i commi 204 e 205 del medesimo articolo di legge sono mai stati modificati: tali norme, che prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese introdotte dalla legge 107/2015, sono calibrate sugli importi indicati nel testo normativo; di conseguenza, laddove la copertura prevista dal comma 123 non risulti congrua, nemmeno i costi complessivi indicati dai due commi appena citati lo sono.

10. I dati forniti dal Ministero convenuto permettono di inquadrare le ripercussioni economiche della questione sottoposta allo scrivente e rimessa da questi alla Corte. Come si evidenzierà meglio in seguito, ovviamente le conseguenze non attengono all'accoglimento del singolo giudizio, ma al fatto che tale decisione si inserisce all'interno di un contenzioso alluvionale che muove dalla circostanza affermata poc'anzi, secondo cui la Carta del Docente spetta anche a tutti i docenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1999.

Si precisa che, al fine di valutare l'incidenza della questione oggetto di giudizio, si sono presi in considerazione gli ultimi cinque anni scolastici (1) (ossia quelli non coperti da prescrizione, escludendo l'effetto di atti interruttivi della stessa). In tale lasso temporale i docenti a tempo indeterminato sono stati:

2019/2020	727.448
2020/2021	706.320
2021/2022	709.384
2022/2023	719.084
2023/2024	739.791

I docenti a tempo determinato, quantomeno quelli assunti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 4, legge 124/1999, sono:

2019/2020	202.006
2020/2021	228.671
2021/2022	241.428
2022/2023	251.375
2023/2024	249.531

Il rapporto tra le due categorie di docenti e' il seguente:

=====

	2019/2020	27,77 %	
+-----+		+-----+	
	2020/2021	32,37 %	
+-----+		+-----+	
	2021/2022	34,03	
+-----+		+-----+	
	2022/2023	34,96 %	
+-----+		+-----+	
	2023/2024	33,73 %	
+-----+		+-----+	

Quindi, ogni anno i docenti a tempo determinato sono la percentuale sopra indicata rispetto a quelli a tempo indeterminato: in media, negli ultimi 5 anni, costoro (escludendo, come detto, quelli assunti tramite supplenze brevi e saltuarie) sono stati, in media, il 32,57% dei colleghi di ruolo; in altri termini, un terzo del personale a tempo indeterminato e circa il 25% dell'intero personale docente.

11. Tutto ciò premesso, lo scrivente intende sollevare la presente questione di legittimità costituzionale affinché la Consulta si pronunci sull'eventuale contrasto tra l'art. 1, commi 121 e 123, 204 e 205 legge 107/2015, come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, e l'art. 81 della Costituzione.

Rilevanza

12. La rilevanza della questione, sotto il profilo della necessaria applicazione della norma in esame (come interpretata dalla CGUE), è evidente. Come premesso, le ricorrenti hanno stipulato contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1997, negli anni scolastici rispettivamente: quanto [redacted] per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2019/2020); quanto a Immacolata [redacted] per l'anno scolastico 2019/2020; quanto a [redacted] per l'anno scolastico 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2022/2023); quanto a [redacted] per gli anni scolastici 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2020/2021), senza poter fruire della Carta del Docente in quanto a ciò osta il dettato normativo.

13. La norma su cui si fonda il diritto invocato è l'art. 1, comma 121, legge 107/2015, lo stesso che oggi viene sottoposto al vaglio di costituzionalità.

14. Il ricorso è indubbiamente da accogliere, poiché ciò viene imposto dall'ordinanza emessa dalla CGUE. Come illustrato in precedenza, la Corte di Giustizia ha già fornito la propria, vincolante interpretazione in merito alla compatibilità della norma con il diritto euro-unitario, affermando che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio» della c.d. Carta del Docente. La giurisprudenza italiana si è, doverosamente, adeguata a tale dictum, come dimostra la recente sentenza della Corte di cassazione, sopra citata, e la costante giurisprudenza di merito.

15. L'accoglimento del ricorso comporta, necessariamente, un aggravio di spesa ai danni dell'Erario che supera la copertura prevista dalla legge che ha istituito il beneficio in oggetto, in quanto oltre all'accertamento del diritto si chiede di consegnare la Carta Elettronica caricandola con euro 500 per ogni anno scolastico lavorato. Sebbene l'incidenza della singola vicenda sia trascurabile rispetto alle ricadute sulla finanza pubblica, la rilevanza della questione deve essere ribadita sotto due punti di vista.

16. In primo luogo, la rilevanza, così come definita dall'art. 23 legge 87/1953, deve essere affermata «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Per l'appunto, il presente giudizio si fonda sull'applicazione dell'art. 1, comma 121, delle 107/2015, ossia proprio la norma della cui costituzionalità si

dubita.

17. In secondo luogo, e' evidente che, se ci si dovesse basare soltanto sulla singola

vicenda giudiziaria, non vi potrebbe essere alcun profilo di violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto appare decisamente improbabile che una posizione individuale possa incidere in modo sensibile sulla copertura finanziaria prevista per legge. Pero', se si pretendesse che l'incongruita' della copertura di spesa fosse conseguenza della decisione del singolo giudizio, non sarebbe mai possibile chiedere alla Corte costituzionale di valutare la legittimita' di una norma di legge ai sensi dell'art. 81 della Costituzione in via incidentale e tale ricorso sarebbe riservato esclusivamente alle impugnazioni in via diretta da parte dello Stato o delle Regioni.

18. Si ritiene quindi necessario valutare la costituzionalita' della norma in esame, sicuramente applicabile (e quindi rilevante) nel giudizio in questione, sulla prospettiva dell'estensione dei suoi effetti, in base ai dati ritualmente acquisiti nel presente giudizio.

19. Si deve infatti considerare che, negli ultimi cinque anni, gli aventi diritto alla Carta del Docente, secondo l'interpretazione della CGUE, sono complessivamente 4.775.038, in luogo dei 3.602.027 per i quali la legge 107/2015 ha previsto come copertura di spesa.

20. Pertanto, l'applicazione dell'invocata norma di legge, come integrata dall'ordinanza della CGUE, porta all'accoglimento del ricorso con conseguente sfioramento delle previsioni di spesa (come verra' esposto meglio nel paragrafo seguente).

Non manifesta infondatezza

21. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, si espone quanto segue.

22. L'art. 81 della Costituzione stabilisce che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non puo' essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilita' del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

23. E' noto che il nuovo testo, molto piu' stringente di quello precedente, e' stato adottato su impulso degli impegni europei, che hanno posto una forte attenzione ai vincoli di bilancio e alla riduzione del debito pubblico. In particolare, come emerge dai lavori preparatori della legge Costituzionale 1/2012 (che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 81), il legislatore italiano ha inteso introdurre la modifica costituzionale in adempimento del Patto Euro Plus, condiviso dal Consiglio Europeo il 24 e 25 marzo 2011.

24. L'art. 1, comma 123, legge 107/2015, ha previsto, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, che «Per le finalita' di cui al comma 121 e' autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015». La copertura di spesa in allora prevista appariva prima facie ragionevole: pur non avendo i dati degli occupati a tempo indeterminato dell'anno scolastico in questione, si puo' ritenere che fossero in linea con la media degli anni successivi (pari a circa 720.000 insegnanti a tempo indeterminato): pertanto, la spesa di euro 500 pro capite portava a un costo complessivo di circa

355 milioni di euro, compatibile con la previsione della legge.

Sulla base di tale previsione di spesa sono stati redatti i commi 204 e 205, che indicano le spese complessive previste dalle norme introdotte dalla legge 107/2015: tali commi contengono una somma matematica delle previsioni precedenti; di conseguenza, se uno degli addendi non e' congruo, non lo sara' nemmeno l'importo complessivamente previsto.

25. Come ricordato in precedenza, la copertura di spesa non e' mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione, per via legislativa, del diritto alla Carta del Docente anche ai supplenti assunti su posto vacante (art. 15, comma 2, decreto-legge 69/2023, convertito con legge 186/2023).

26. La ricordata ordinanza della CGUE, emessa in data 18 maggio 2022, ha ampliato notevolmente la platea degli aventi diritto alla Carta Docente, in quanto ha dichiarato l'incompatibilita' con il diritto eurounitario dell'attribuzione del detto beneficio ai soli docenti a tempo indeterminato; tale decisione, prontamente recepita dalla giurisprudenza nazionale, comporta un aumento medio del 32,57% dei docenti che possono rivendicare tale carta elettronica, dal valore di 500 euro annui. I dati ottenuti dal Ministero permettono di affermare che non si tratti di una lieve variazione, che puo' rientrare nella fisiologia delle previsioni di spesa, ma di uno scostamento del tutto rilevante: appare quindi evidente che l'originaria previsione di spesa, contenuta nell'art. 1, comma 123, legge 107/2015, non e' piu' adeguata.

27. Piu' nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

Anno scolastico	Costo Carta per i docenti a tempo indeterminato	Costo Carta per i docenti a tempo determinato	Costo totale
2019/2020	363.724.000 euro	101.003.000 euro	464.727.000 euro
2020/2021	353.160.000 euro	114.335.500 euro	467.495.500 euro
2021/2022	354.692.000 euro	120.714.000 euro	475.406.000 euro
2022/2023	359.542.000 euro	125.687.500 euro	485.229.500 euro
2023/2024	369.895.500 euro	124.765.500 euro	494.661.000 euro

Come si puo' agevolmente osservare, per ogni anno scolastico lo sfioramento di spesa varia tra gli 80 e i 110 milioni di euro rispetto ai 381,137 milioni previsti attualmente.

28. Appare utile, ai fini della valutazione della conformita' della norma rispetto all'art. 81 Cost., rilevare le dimensioni del contenzioso: sulla base dei dati forniti dalla cancelleria, soltanto con riferimento al Tribunale di Torino, sono stati depositati 459 ricorsi avverso il Ministero convenuto nel 2021, 1.036 nel 2022, 1.956 nel 2023 e 2.892 nel 2024: oltre il 70% di questi riguardano l'attribuzione della Carta Docente.

29. Secondo la giurisprudenza della Consulta, la copertura di spesa deve essere effettiva: infatti, «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove

spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La copertura di nuove spese, inoltre, «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016)» (Corte Cost., sentenza n. 64 del 2023).

30. Come appena rilevato, a seguito della pronuncia della CGUE i destinatari della Carta Docente sono aumentati del 32,57%, mentre la copertura di spesa e' rimasta invariata: cio' porta necessariamente a ritenere che la stessa non e' piu' effettiva.

31. Per le ragioni esposte e a fronte dell'ingente aumento dei costi da sostenere per riconoscere la Carta del Docente agli insegnanti a termine, non si puo' ritenere che la copertura di cui al citato art. 1, comma 123, fosse tale da sopportare e, comunque, fare fronte a eventuali spese non previste al momento dell'introduzione del beneficio. In ogni caso, come osservato dalla Corte nella sentenza n. 200 del 2022, «laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale gia' vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilita' e finanza pubblica»)».

32. Peraltro, a indiretta conferma della inadeguatezza delle risorse originariamente previste, a fronte dell'estensione dei soggetti destinatari, si pone lo stesso intervento legislativo di cui all'art. 15 comma 2, decreto-legge 69/2023, convertito con legge 186/2023 con il quale e' stato infatti autorizzato - peraltro, si ribadisce, con riguardo al solo anno 2023 - un aumento della copertura di spesa, per fare fronte all'allargamento della platea di beneficiari della Carta Docente.

In altri termini, e' lo stesso legislatore che ha riconosciuto la necessita' di intervenire con una nuova copertura di spesa quando ha ampliato i destinatari della Carta, cosi' implicitamente riconoscendo l'insufficienza dell'originaria (ed ancora attuale) previsione di spesa.

33. Non vale a escludere la non manifesta infondatezza l'osservazione secondo cui l'incostituzionalita' della norma non sarebbe originaria, ma sopravvenuta a seguito della pronuncia della CGUE, per le seguenti ragioni:

a. in primo luogo, la pronuncia della CGUE ha portata retroattiva: quindi l'art. 1, commi 121 - 123, legge 107/2015, avrebbe dovuto comprendere fin dal principio i docenti a tempo determinato e prevedere una copertura di spesa adeguata;

b. in secondo luogo, il comma 123 stabilisce che «Per le finalita' di cui al comma 121 e' autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»: cio' significa che, se non si volesse condividere l'assunto precedente, in ogni caso a partire dall'anno scolastico successivo a quello della pronuncia della CGUE (2022/2023) la copertura di spesa non e' piu' conforme a Costituzione.

34. A ulteriore conferma della sospetta violazione del dettato costituzionale, deve evidenziarsi che, ai sensi dell'art. 61, comma 2, decreto legislativo 165/2001, «Le pubbliche amministrazioni che vengono, in qualunque modo, a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, ne danno immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze. Ove tali decisioni producano nuovi o maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorita' giurisdizionali, una relazione al Parlamento, impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale». Il legislatore ha previsto che, in situazioni come quella in cui si verte, vi sia un chiaro obbligo della pubblica amministrazione di attivarsi per far fronte alle maggiori spese introdotte dalle decisioni

giurisdizionali: cio' non e' accaduto nel caso di specie, come piu' volte evidenziato.

Non si puo' che ritenere che la norma da ultimo citata sia una clausola di salvaguardia per permettere di rispettare la necessaria copertura di spesa, prevista dall'art. 81 della Costituzione: la mancata attivazione del percorso legislativo non puo' che convincere lo scrivente del contrasto della norma originaria, mai modificata, con le disposizioni della Carta.

35. La non manifesta infondatezza e' confermata dal fatto che, nel caso di specie, non vi e' neppure da operare un bilanciamento tra l'art. 81 della Costituzione e un altro valore di immediata rilevanza costituzionale, quali la retribuzione o l'assistenza pubblica obbligatoria. In tali ipotesi la deroga all'art. 81 della Costituzione potrebbe essere considerata giustificata dalla prevalenza di altri valori costituzionalmente garantiti, come l'art. 36 (in materia di retribuzione) o 38 (previdenza e assistenza pubblica), portando l'interprete a ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalita': ma cio' non avviene nel caso odierno.

36. La Carta del Docente, come espressamente previsto dalla norma, non ha funzione retributiva ma e' stata istituita «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali»: finalita' indubbiamente meritevole, ma si deve considerare che:

a. in primo luogo, la formazione professionale non e' realizzata soltanto con l'erogazione della Carta Elettronica, ma anche tramite le iniziative formative organizzate dal Ministero medesimo, come indicato (e non contestato) nella memoria di costituzione;

b. soprattutto, l'esigenza formativa del personale non puo' essere ritenuta prevalente nei confronti del rispetto degli obblighi di copertura finanziaria, espressamente previsti dalla Costituzione. Tale considerazione vale, a maggior ragione, valutando la spinta proveniente dal rispetto degli obblighi sovranazionali che ha portato all'adozione del nuovo art. 81.

La Corte costituzionale (sentenza n. 274 del 2017) ha, altresì, ricordato che la «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalita' copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)».

37. Riepilogando:

a. l'art. 81 della Costituzione prevede che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (comma 1) e che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» (comma 3);

b. l'art. 1, commi 121 e 123, legge 107/2015 ha introdotto la Carta elettronica del docente al fine di sostenere la formazione degli insegnanti di ruolo, prevedendo una copertura finanziaria congrua (soltanto) per il numero di docenti a tempo indeterminato;

c. il diritto dei docenti a termine a ricevere la Carta Docente, quantomeno per quelli assunti con contratti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1997, non e' contestabile in quanto imposto dall'ordinanza citata della CGUE, come confermato dalla Cassazione;

d. il numero di costoro e' talmente elevato, anche in termini relativi rispetto ai docenti assunti a tempo indeterminato, che l'attuazione della pronuncia della Corte di Giustizia comporta un deciso scostamento, dell'ordine del 33%, dalla copertura finanziaria prevista dalla legge;

e. A fronte di tale, vincolante, decisione, la copertura di

spesa e' rimasta identica: se la stessa poteva essere congrua per il numero di docenti di ruolo, ovviamente non lo e' piu' tenuto conto del rilevante aumento di destinatari.

38. La previsione della legge 107/2015 appare quindi contrastante con l'art. 81 della Costituzione, poiche' il costo della attribuzione della Carta del Docente, tenendo conto degli attuali destinatari, non e' congruo rispetto alla copertura di spesa ivi indicata. Il riconoscimento della Carta elettronica al docente che oggi ricorre, ovviamente considerando l'elevatissimo numero dei giudizi, se da un lato e' conseguenza obbligata dell'adeguamento alla CGUE, dall'altro comporta un deciso scostamento dalla spesa prevista dalla legge.

39. Lo scrivente, non potendo discostarsi dal dictum della Corte Europea, per lui vincolante, ne' intervenire su materie riservate al legislatore, puo' esclusivamente rilevare il contrasto tra l'applicazione della norma e il limite previsto dall'art. 81 della Costituzione. Nemmeno e' possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata (quale potrebbe essere, ad esempio, la rideterminazione dell'importo spettante al singolo docente per rispettare la copertura di spesa) in quanto il valore della Carta Elettronica e' previsto direttamente ed espressamente dalla legge.

40. Il legislatore ha finora omesso di attivarsi per evitare il contrasto della norma con l'art. 81 della Costituzione, nonostante le previsioni dell'art. 61 decreto legislativo 165/2001 prima richiamate, ampliando la copertura finanziaria oppure diminuendo o addirittura abolendo detto beneficio per tutti i docenti, anche quelli a tempo indeterminato.

41. Si rende necessario quindi richiedere l'intervento della Corte costituzionale, affinche' si pronunci sulla compatibilita' tra le norme citate e l'art. 81 della Costituzione, valutando se dichiarare incostituzionale in toto la previsione che introduce il diritto alla Carta Elettronica del Docente o rideterminare l'importo pro capite. Tenuto conto della media dei docenti ogni anno scolastico, pari a circa 955.000 unita', il limite di spesa annuo di euro 381 milioni sarebbe rispettato laddove la Carta Elettronica fosse, prudenzialmente (a causa dell'aumento del numero dei docenti negli ultimi anni), di importo pari a euro 380 annui.

- (1) I dati riportati nella presente ordinanza, sintetizzati e calcolati dallo scrivente sulla base dei prospetti depositati dal Ministero, sono comprensivi degli insegnanti di religione cattolica, che nei suddetti prospetti sono indicati a parte, in quanto la c.d. Carta del Docente spetta anche a costoro.

P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23 legge 87/1953:
accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimita' costituzionale prospettata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinche' la stessa si pronunci, in merito alla costituzionalita' dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, legge 107/2015 per contrasto con l'art. 81, commi 1 e 3 della Costituzione, dichiarando incostituzionale l'attribuzione della Carta Elettronica del Docente o rideterminandone l'importo;

manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonche' di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 20 dicembre 2024

Il Giudice: Mollo