

## La “Carta del docente”, dopo la censura della CGUE, supera l’esame di costituzionalità

di L. Pelliccia - 11 settembre 2025

### **Premessa**

In un precedente contributo, a firma del medesimo autore (v., L. Pelliccia, “*Secondo la CGUE hanno diritto alla ‘Carta del docente’ anche i supplenti occupati a tempo determinato*”, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 9 agosto 2025), abbiamo avuto modo di analizzare la sentenza C-268/24 del 3 luglio 2025, con la quale la decima sezione della CGUE, richiamate tutte le disposizioni normative (sia comunitarie, sia nazionali) applicabili alla fattispecie ha dichiarato che: “*La clausola 4, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che: essa osta a una normativa nazionale, come interpretata da un giudice nazionale supremo, che riserva il beneficio della carta elettronica dell’importo nominale di EUR 500 annui, che consente l’acquisto di diversi beni e servizi destinati a sostenere la formazione continua dei docenti, ai docenti di ruolo e ai docenti non di ruolo che effettuano supplenze per la durata dell’anno scolastico, ad esclusione dei docenti non di ruolo che effettuano supplenze di breve durata, a meno che tale esclusione non sia giustificata da ragioni oggettive ai sensi di tale disposizione. Il solo fatto che l’attività di questi ultimi non sia destinata a protrarsi fino al termine dell’anno scolastico non costituisce una siffatta ragione oggettiva.*”

In questa sede andremo ad analizzare la sentenza 121 del 22 luglio 2025 con la quale la Corte costituzionale, chiaramente da un’altra angolazione, ha scrutinato la medesima disposizione di legge.

A scanso di qualsiasi equivoco, va immediatamente chiarito che le due decisioni, apparentemente in contrasto con loro, non sono in realtà sovrapponibili, ma eventualmente soltanto comparabili, atteso che le medesime sono frutto di due diversi scrutini: con quella della CGUE la norma censurata è stata ritenuta in contrasto con una direttiva comunitaria; con quella della Consulta, invece, la medesima norma non è stata ritenuta in contrasto con la Costituzione.

Conseguentemente le due decisioni possono tranquillamente convivere, sebbene, specie la prima, costringerà inevitabilmente il legislatore a trovare una soluzione.

Torniamo alla sentenza n. 121/2025, riferita ai giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, co. 121, 123, 204 e 205, della legge 13 n. 107/2015, così come interpretato dalla sezione lavoro della Corte di cassazione n. 29961/2023, promossi dal Tribunale di Torino con separate ordinanze del 20 dicembre 2024 iscritte ai nn. 15,16,19,21,22 e 23 del Registro Ordinanze del 2025 (qui si pubblica solo l’ordinanza n. 23, pubblicata nella G.U. n. 8 del 19 febbraio 2025).

### **Il giudizio a quo**

Il giudice rimettente censurava le richiamate disposizioni di legge nella parte in cui, riconoscendo il diritto a ottenere la cd carta docente anche ai docenti non di ruolo che ricevono incarichi annuali (ai sensi dell'art. 4, co. 1 e 2, della legge n. 124/1999) non ne prevedevano la relativa copertura finanziaria, con riferimento all'art. 81, co. 1 e 3, Cost. e già oggetto dell'ordinanza della CGUE del 18 maggio 2022, causa C-450/21.

Il Tribunale di Torino era stato adito da diversi docenti assunti con contratti a tempo determinato e che avevano appunto chiesto l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della carta docente.

Ad avviso del rimettente, inoltre, non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate (quale potrebbe essere, ad esempio, la rideterminazione dell'importo spettante al singolo docente per rispettare la copertura di spesa), atteso il fatto che il valore della carta elettronica è previsto espressamente dalla legge, sarebbe stato necessario un intervento da parte della Corte costituzionale sulla compatibilità tra le disposizioni citate e l'art. 81 Cost., valutando se dichiarare costituzionalmente illegittima la previsione *in toto* che introduce il diritto alla Carta elettronica del docente o rideterminare l'importo *pro capite*.

Nei giudizi è intervenuta la presidenza del Consiglio dei ministri, eccependo plurimi profili di inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni, oltre a dare atto della sopravvenienza normativa, successiva al deposito delle ordinanze di rimessione, con cui il legislatore statale avrebbe disposto l'estensione, a partire dal 2025, della carta docente anche al personale non di ruolo assunto con contratto di docenza annuale su posto vacante e disponibile (legge n. 207/2024, legge di bilancio per il 2025).

Le parti del giudizio *a quo*, anch'esse costituite in giudizio, hanno invece sostenuto la sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale -ovvero la cessazione della materia del contendere- a fronte dello *ius superveniens* di cui all'art. 1, co. 572 e 573, della legge n. 207/2024, che ha appunto esteso la carta docente anche agli insegnanti non di ruolo e ha modificato l'importo della stessa, passando dall'importo nominale fisso di euro 500 ciascuno, al tetto massimo fino a euro 500 ciascuno.

### ***La decisione della Consulta***

In sede di scrutinio la Consulta, alla luce del fatto che le sei ordinanze di rimessione vertono sulle medesime disposizioni e pongono identiche questioni, dispostane la riunione, ai fini di una decisione congiunta, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 121, 123, 204 e 205, della legge n. 107/2015.

Più nel dettaglio, questo il percorso deduttivo seguito.

Con riguardo alla sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale - ovvero la cessazione della materia del contendere- a fronte dello *ius superveniens* di cui all'art. 1, co. 572 e 573, della legge n. 207/2024, sostenuta dalle parti private, la sentenza in commento ha ritenuto non accoglibili tali richieste.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le sopravvenienze normative non retroattive non sono idonee a incidere sui fatti regolati dalla disciplina previgente relativamente alla quale si è instaurato il giudizio principale (v., da ultimo, *ex plurimis*, ord. n. 136/2024).

Più nello specifico, le sopravvenienze normative rispetto alla disciplina censurata nell'odierno giudizio non incidono sulle questioni sollevate dal Tribunale di Torino, alla luce delle significative modifiche apportate alla legge n. 107/2015, non ultima quella del consistente incremento delle risorse disponibili.

Infondata è stata invece ritenuta l'irrelevanza delle questioni formulata dalla difesa erariale.

Infatti, sempre per costante giurisprudenza costituzionale, *«il giudizio di rilevanza esige soltanto la dimostrazione della necessità, da parte del rimettente, di fare applicazione della norma censurata nel processo a quo, e non richiede invece la dimostrazione che l'accoglimento della questione sia effettivamente suscettibile di incidere sull'esito del processo medesimo. Ciò che è essenziale è, piuttosto, la dimostrazione che un eventuale accoglimento inciderebbe quanto meno sull'iter motivazionale che conduce alla decisione»* (v. sent. 25/2024, nonché, *ex multis*, sent. n. 88/2022, n. 19/2022 e n. 202/2021).

Sempre in via preliminare la sentenza in commento, nel precisare l'oggetto delle censure del rimettente e ricostruito, in sintesi, il panorama normativo che fa ad esse da sfondo, ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Torino che, come detto, poneva alla Corte questioni di legittimità costituzionale sia sotto il profilo della copertura finanziaria, sia della normativa applicabile in seguito all'intervento nomofilattico della Corte di cassazione con la sentenza n. 29961/2023 (estensiva del bonus di che trattasi anche ai docenti non di ruolo).

Ad avviso del giudice delle leggi, il principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'art. 81 Cost., erroneamente evocato dal rimettente a fondamento delle proprie censure, impone un preciso vincolo non al giudice, ma al legislatore e opera per ogni legge, inclusa la legge di bilancio, traducendosi nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano.

In questa prospettiva, la norma sulla copertura finanziaria, contenuta fin nell'originario art. 81 Cost., attiene in generale all'estensione e alla natura della sovranità finanziaria ed è al contempo fondamento e limite dell'iniziativa parlamentare di spesa.

Orbene, tale principio, vincolante sia per lo Stato, sia per le regioni, è altresì funzionale a preservare il principio dell'equilibrio di bilancio, in attuazione degli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria del 2012, ratificato e reso esecutivo con la legge n. 114/2012 e a livello euro-unitario attraverso il cosiddetto *six pack* (regolamenti UE 2011/1173, 2011/1174, 2011/1175 e 2011/1176, del Parlamento *ix pack* europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, rispettivamente, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici nonché direttiva UE 2011/85 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e regolamento UE 2011/1177 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento CE n.

1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi).

Sul punto, la Corte costituzionale non ha mancato di rilevare che la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono «*due facce della stessa medaglia*» (sent. n. 274/2017), dal momento che l'equilibrio presuppone che a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento; del resto, l'equilibrio di bilancio costituisce un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale e si considera rispettato allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (v., *ex multis*, sent. n. 255/2022, n. 253/2022, n. 226/2021, n. 106/2021, n. 115/2020, n. 112/2020 e n. 4/2020).

L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi trova conferma, per lo Stato nell'art. 17 della legge n. 196/2009 (rubricato «*Copertura finanziaria delle leggi*») e per le regioni nell'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*).

Ad ogni buon conto, secondo la sentenza in commento, non può essere dimenticato che, per fronteggiare l'aumento delle spese conseguenti a decisioni delle autorità giurisdizionali o della Corte costituzionale, l'ordinamento ha adottato procedure idonee a garantire, da un lato, l'effettività delle pronunce e, dall'altro, gli equilibri di bilancio: art. 17, co. 13, della legge n. 196/2009; art. 61, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001; art. 37, co. 1, della legge n. 234/2012 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*).

Con riguardo alla fattispecie sottoposta allo scrutinio di costituzionalità, la sentenza in commento evidenzia che le spese conseguenti alle decisioni dei giudici di merito di condanna del Ministero dell'istruzione e del merito ad attribuire ai docenti non di ruolo la "carta docente" per gli anni di insegnamento effettivamente prestato, trovano copertura mediante la disciplina prevista dall'art. 14, co. 1, del d.l. n. 669/1996 (come convertito, ai sensi del quale «*[l]e amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'ente Agenzia delle entrate - Riscossione completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo [...]»*).

Conseguentemente è di tutta evidenza che il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese vincola esclusivamente il legislatore, statale o regionale e, da qui, appunto, la non fondatezza delle censure sollevate dal Tribunale di Torino.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza i documenti: [C. cost., 22 luglio 2025, n. 121](#); [Trib. Torino, ordinanza interlocutoria 20 dicembre 2024, n. 23/2025](#)