



Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO V NUMERO 1 GENNAIO-MARZO 2025

Il controllo di costituzionalità delle leggi

**RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

ANNO V NUMERO 1 – GENNAIO - MARZO 2025



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)



SERVIZIO STUDI

Tel. 06 6760-3410

Ha coordinato il Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

Tel. 06 6760-9475 st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del primo trimestre dell'anno 2025. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto - con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte - delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

Nell'ultima sezione si dà conto, altresì, dell'attività parlamentare connessa a moniti della Corte costituzionale illustrati nei precedenti numeri della Rassegna. In particolare, sono riepilogate le attività parlamentari avviate anche successivamente al trimestre di riferimento del monito.

RCost_V_1.docx

INDICE

PREMESSA.....	5
1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I “MONITI” RIVOLTI AL LEGISLATORE.....	7
2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI	11
Tabella di sintesi (gennaio – marzo 2025).....	11
2.1. La sentenza n. 3 del 2025 in materia di sottoscrizione per mezzo della firma digitale delle liste di candidati da parte delle persone con disabilità.....	16
2.2. La sentenza n. 4 del 2025 in materia di indennità per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro	21
2.3. La sentenza n. 7 del 2025 in materia di confisca obbligatoria dei beni cd. strumentali nell’ambito dei reati societari.....	24
2.4. La sentenza n. 24 del 2025 in materia di presunzione di innocenza, funzione rieducativa della pena e preclusione biennale alla concessione di permessi premio.....	29
2.5. La sentenza n. 25 del 2025 in materia di conoscenza della lingua italiana da parte di stranieri in condizioni di disabilità ai fini dell’acquisto della cittadinanza.....	34
2.6. La sentenza n. 30 del 2025 in materia di permanenza all’aperto dei detenuti in regime di 41- <i>bis</i>	41
2.7. La sentenza n. 31 del 2025 sul requisito di residenza pregressa in Italia al fine del riconoscimento del reddito di cittadinanza.....	44
2.8. La sentenza n. 33 del 2025 in materia di inclusione delle persone singole fra coloro che possono adottare un minore straniero residente all’estero.....	48
3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (GENNAIO – MARZO 2025)	53
3.1 La sentenza n. 19 del 2025 in materia di adeguamento degli assegni pensionistici di importo più elevato alle variazioni del costo	

della vita.....	56
4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE	61
4.1. La sentenza n. 1 del 2025 in materia di requisito della residenza di dieci anni sul territorio nazionale per prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica (legge provinciale di Trento n. 15 del 2005)	61
5. L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE CONNESSA A MONITI PRECEDENTI	67
5.1. L'ordinanza n. 18 del 2021 e la sentenza n. 131 del 2022: attribuzione del cognome dei figli nati nel matrimonio, nonché fuori dal matrimonio.....	67
5.2. Le ordinanze nn. 97 del 2021 e 122 del 2022 in materia di ergastolo ostativo per reati di mafia.....	69
5.3. La sentenza n. 150 del 2021: diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa.....	71
5.4. La sentenza n. 240 del 2021: elezione dei sindaci delle città metropolitane e principio di uguaglianza del voto	72
5.5. La sentenza n. 259 del 2021: riforma dei reati contro il patrimonio	74
5.6. La sentenza n. 22 del 2022: applicazione concreta delle norme vigenti in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) nei confronti degli autori di reato affetti da patologie psichiche	76
5.7. La sentenza n. 28 del 2022: effettività della pena pecuniaria.....	78
5.8. La sentenza n. 96 del 2022: modalità telematiche per notificazioni e depositi.....	79
5.9. La sentenza n. 47 del 2023: contraddittorio endoprocedimentale negli accertamenti posti in essere dall'Agenzia delle entrate.....	80
5.10. La sentenza n. 71 del 2023: meccanismi di perequazione nella disciplina del Fondo di solidarietà comunale	81
5.11. La sentenza n. 130 del 2023: differimento e rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici	82
5.12. La sentenza n. 190 del 2023 e l'ordinanza n. 81 del 2024:	

attuazione della revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferita dalla legge n. 111/2023	84
5.13. L'ordinanza n. 30 del 2024: confluenza di disposizioni di un decreto-legge in altro decreto-legge	86
5.14. La sentenza n. 132 del 2024: riforma della disciplina della responsabilità amministrativa	88
5.15. La sentenza n. 135 del 2024 in materia di assistenza al suicidio	90
5.16. La sentenza n. 201 del 2024 in materia di istituzione di ambulatori finalizzati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, con il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore	92

PREMESSA

Da questo numero la Rassegna si arricchisce di un nuovo paragrafo relativo all'attività parlamentare connessa a moniti della Corte costituzionale illustrati nei precedenti numeri della Rassegna.

Infatti, fin dal suo primo numero la Rassegna dà conto, insieme all'illustrazione delle pronunce di carattere monitorio della Corte del trimestre di riferimento, dell'eventuale attività parlamentare connessa svoltasi nel medesimo trimestre.

Nel nuovo paragrafo inserito nella Rassegna, al fine di un più ampio monitoraggio, si darà invece conto, a partire dall'inizio della legislatura, delle attività parlamentari avviate anche successivamente al trimestre di riferimento del monito e quindi non considerate nei precedenti numeri della Rassegna.

1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I “MONITI” RIVOLTI AL LEGISLATORE

La Costituzione affida alla Corte costituzionale il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento e delle Regioni, nonché degli atti aventi forza di legge (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a verificare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (c.d. costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (c.d. costituzionalità sostanziale).

Esistono due procedure per il controllo di costituzionalità delle leggi. Di norma, la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere portata dinanzi alla Corte per il tramite di un'autorità giurisdizionale, nel corso di un giudizio (procedimento in via incidentale). In particolare, affinché la questione di legittimità costituzionale di una legge possa essere sottoposta al giudizio della Corte, è necessario che essa venga sollevata, ad iniziativa di parte o anche d'ufficio, nell'ambito di un giudizio in corso e sia ritenuta dal giudice rilevante e non manifestamente infondata.

La Costituzione prevede quale altra modalità (art. 127) il ricorso diretto alla Corte, da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una sentenza di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma (per quello che essa prevede o non prevede), oppure con una sentenza di rigetto, che dichiara la questione non fondata. In quest'ultimo caso, la pronuncia ha effetti solo *inter partes*, determinando unicamente la preclusione nei confronti del giudice *a quo* di riproporre la questione nello stesso stato e grado di giudizio.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (ad es., perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere).

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa perde automaticamente di efficacia, ossia non può più essere applicata da nessuno dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 136 della Costituzione). Tale sentenza ha pertanto

valore definitivo e generale, cioè produce effetti non limitati al giudizio nel quale è stata sollevata la questione.

La Costituzione stabilisce che quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, tale decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (art. 136).

Nell'ambito della distinzione principale tra sentenze di rigetto e di accoglimento, è noto come, nel corso della sua attività giurisdizionale, la Corte costituzionale abbia fatto ricorso a diverse tecniche decisorie, sulla cui base è stata elaborata, anche grazie al contributo della dottrina, una varia tipologia di pronunce (ricordando le categorie principali, si distingue tra decisioni interpretative, manipolative, additive, sostitutive). Per approfondimenti si rinvia al Quaderno del Servizio Studi della Corte costituzionale su Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina (2016).

Alcune pronunce della Corte costituzionale contengono altresì, in motivazione, un invito a modificare la disciplina vigente in una determinata materia, che può essere generico ovvero più specifico e dettagliato (c.d. **pronunce monito**).

Anche le 'tecniche' monitorie utilizzate dalla Corte sono diversificate, a partire dagli 'auspici di revisione legislativa', che indicano «semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte prive di ogni forma di vincolatività», in cui cioè l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento.

Rientrano altresì nelle pronunce monitorie le c.d. decisioni di 'costituzionalità provvisoria', in cui la Corte ritiene la disciplina in questione costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria, invitando il legislatore affinché questi intervenga a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

Altre volte ancora la modalità utilizzata dalla Corte può essere di 'incostituzionalità accertata ma non dichiarata', mediante cui la Corte decide di non accogliere la questione, nonostante le argomentazioni a sostegno dell'incostituzionalità dedotte in motivazione, per non invadere la sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

Più di recente, la Corte ha utilizzato la tecnica decisoria dell'"incostituzionalità differita": in questi casi, pur ritenendo una normativa comunque non conforme a Costituzione, la Corte omette di dichiararne l'incostituzionalità ai sensi dell'art. 136 Cost., e si limita a rinviare con ordinanza la trattazione della causa di un certo periodo, affinché il legislatore possa intervenire *medio tempore* per introdurre una disciplina conseguente al portato della pronuncia.

In tutti i casi tali pronunce sono espressione di un potere di segnalazione della Corte rivolto direttamente verso il legislatore.

L'elenco completo delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale nella legislatura XIX è pubblicato, oltre che sul sito internet della Corte costituzionale, su quello della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (riuniti nella categoria VII dei DOC). Si ricorda che presso la **Camera dei deputati**, le sentenze della Corte costituzionale sono inviate, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento, alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione affari costituzionali, che le possono esaminare autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia. La Commissione esprime in un documento finale (riuniti nella categoria VII-bis dei DOC) il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte sono elencate in ordine numerico, con indicazione della Commissione permanente cui sono assegnate e con un link che rinvia ai relativi testi pubblicati nel sito della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il **Senato**, l'articolo 139 del Regolamento dispone che il Presidente trasmette alla Commissione competente le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato. È comunque riconosciuta la facoltà del Presidente di trasmettere alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere (categoria VII-bis dei DOC).

2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

Tabella di sintesi (gennaio – marzo 2025)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>Sentenza n. 3/2025 del 11 dicembre 2024 – 23 gennaio 2025</p> <p>Camera Doc VII, n. 427 Senato Doc VII, n. 106</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 9, terzo comma, legge 17 febbraio 1968, n. 108</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 2, comma 6, D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 2, 3, 48 e 49 Cost.</p>	<p>Mancata previsione, in favore della persona con disabilità, della possibilità di utilizzo della firma digitale per sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni.</p>
<p>Sentenza n. 4/2025 del 11 dicembre 2024 – 23 gennaio 2025</p> <p>Camera Doc VII, n. 428 Senato Doc. VII, n. 107</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 1-bis, comma 1, D.L. 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni nella legge 15 dicembre 2023, n. 191</p> <p><i>Illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Imposizione, per il solo personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dello scomputo di un'indennità premiale dalle somme da riconoscere per l'anno 2022 a titolo di perequazione dell'indennità di amministrazione.</p>
<p>Sentenza n. 7/2025 del 14 gennaio 2025 – 4 febbraio 2025</p>	<p>art. 2641, secondo comma, cod. civ.</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 27, terzo comma, Cost., nonché articoli 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'articolo 49,</p>	<p>Mancato rispetto del principio di proporzionalità della confisca obbligatoria, nei confronti degli autori del reato, dell'intero importo</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>Camera Doc. VII n. 430 Senato Doc. VII n. 108</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>in via consequenziale, art. 2641, primo comma, cod. civ.</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>paragrafo 3, CDFUE</p>	<p>corrispondente ai beni utilizzati per commettere un reato, anche quando i beni appartenevano a una società. Ciò non consente al giudice di adeguare l'importo alle reali capacità economiche e patrimoniali delle singole persone fisiche colpite dalla confisca.</p>
<p>Sentenza n. 16/2025 dell'11 dicembre 2024 – 10 febbraio 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 439 Senato Doc. VII n. 109</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 4, secondo comma, legge n. 319/1980</p> <p><i>Illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3, primo comma, Cost.</p>	<p>Irragionevolezza della diversificazione dei compensi a tempo per l'attività prestata dagli ausiliari del giudice con riferimento alla distinzione tra prima vacanza (unità di misura pari a due ore di impegno del professionista) e quelle successive.</p>
<p>Sentenza n. 23/2025 del 10 febbraio 2025 – 6 marzo 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 443 Senato Doc. VII n. 110</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, inserito dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 123/2023, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159</p> <p><i>Illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 31, secondo comma, Cost.</p>	<p>Mancata attribuzione della competenza in merito alla prova minorile "semplificata" al giudice dell'udienza preliminare (avente una composizione pedagogicamente qualificata), in luogo dell'attribuzione al giudice per le indagini preliminari.</p>
<p>Sentenza n. 24/2025 del 30 gennaio 2025 – 7 marzo 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 444 Senato Doc. VII n. 111</p>	<p>art. 30-ter, comma 5, della legge n. 354/1975</p>	<p>articolo 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Incostituzionalità della preclusione biennale alla concessione di permessi premio a un detenuto che sia stato imputato o condannato per un reato commesso durante l'esecuzione della pena.</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
COMUNICATO			
<p>Sentenza n. 25/2025 del 30 gennaio 2025 – 7 marzo 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 445 Senato Doc. VII n. 112</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 9.1 della legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera <i>a-bis</i>), del decreto-legge, n. 113/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132/2018</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Incostituzionalità della previsione che subordina l'acquisto della cittadinanza – per matrimonio o naturalizzazione – alla conoscenza dell'italiano a livello intermedio per qualunque straniero, senza eccettuare chi versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità.</p>
<p>Sentenza n. 30/2025 del 25 febbraio 2025 – 18 marzo 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 449 Senato Doc. VII n. 113</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 41-<i>bis</i>, comma 2-<i>quater</i>, lettera <i>f</i>), primo periodo della legge n. 354/1975</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Incostituzionalità della previsione del limite massimo di due ore al giorno della permanenza all'aperto dei detenuti in regime di 41-<i>bis</i> (in luogo delle quattro ore previste dalla disciplina generale).</p>
<p>Sentenza n. 31/2025 del 12 febbraio 2025 – 20 marzo 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 450 Senato Doc. VII n. 114</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 2, comma 1, lettera <i>a</i>), numero 2), del decreto-legge n. 4/2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 26/2019</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Irragionevolezza del requisito del periodo di residenza decennale (e non, invece, quinquennale) necessario per lo straniero regolarmente soggiornante in Italia per ottenere il reddito di cittadinanza.</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
			riposto dalle parti nella tutela di posizioni legittimamente acquisite.

2.1. La sentenza n. 3 del 2025 in materia di sottoscrizione per mezzo della firma digitale delle liste di candidati da parte delle persone con disabilità

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 3 del 2025, ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli articoli 9, terzo comma, della legge n. 108/1968 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore – che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare – la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Si segnala che in materia è da ultimo intervenuto l'articolo 4 del decreto-legge n. 27/2025, convertito dalla legge n. 72/2025, ai sensi del quale è consentita all'elettore affetto da grave impedimento fisico, o che si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la sottoscrizione delle liste di candidati alle elezioni mediante modalità digitale (si rinvia al relativo [dossier](#) di approfondimento).

Le disposizioni oggetto della sentenza

L'articolo 9 della legge n. 108/1968, rubricato "liste di candidati", al terzo comma prevede che la firma dell'elettore, con indicazione del comune nelle cui liste costui dichiara di essere iscritto, debba essere autentica e avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore.

Il comma 6 dell'articolo 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 82/2005 stabilisce che le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale non si applichino all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile.

I motivi dell'ordinanza

Con ordinanza del 25 marzo 2024 (reg. ord. n. 158/2024), il Tribunale ordinario di Civitavecchia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni anzidette, ritenendo che le stesse si pongano in contrasto:

- con l'articolo 2 della Costituzione, laddove quest'ultimo prevede che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili

dell'uomo, tra i quali rientrerebbero, nei rapporti politici, i diritti di elettorato, tutelati dagli articoli 48 e 49 della Costituzione;

- con il principio di uguaglianza *ex* articolo 3 della Costituzione, là dove le disposizioni censurate, interpretate nel senso di impedire l'uso della firma digitale, determinerebbero una discriminazione per chi non può apporre una sottoscrizione autografa;
- ancora con l'articolo 3 della Costituzione, in quanto lo stesso sarebbe violato dalla irragionevole distinzione tra procedimento referendario, nel quale la possibilità di utilizzare la firma digitale è riconosciuta, e procedimento elettorale, ove ciò è precluso;
- con gli articoli 48 e 49 della Costituzione, in quanto le disposizioni censurate precluderebbero o, comunque, limiterebbero il diritto del cittadino di concorrere alla formazione dell'offerta elettorale.

In conclusione, il Tribunale ordinario di Civitavecchia ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni richiamate in premessa nella parte in cui non individuano l'alternativa della firma digitale per gli elettori con disabilità impossibilitati ad apporre la firma autografa.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

È stato in primo luogo richiamato il principio di cui al comma 1 dell'articolo 2 del codice dell'amministrazione digitale, secondo il quale "lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione". La Corte ricorda, tuttavia, che a norma del comma 6 dello stesso articolo 2, è posta una preclusione all'utilizzo delle tecnologie digitali nelle consultazioni elettorali. La Consulta ha quindi evidenziato come ciò abbia portato gli organi preposti ai controlli nel procedimento elettorale a escludere la possibilità di utilizzare la firma elettronica per sottoscrivere liste di candidati.

La Corte, richiamando proprie precedenti pronunce, ha ricordato che la previsione dell'obbligo di raccogliere un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature è funzionale ad evitare il rischio di una eccessiva dispersione di voti, tenendo conto del principio democratico di rappresentatività popolare e della governabilità, così da evitare un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o volte a disorientare l'elettorato. Secondo la Corte, l'utilizzo della firma digitale non contraddice tale esigenza, considerando che, nel caso del procedimento

elettorale preparatorio, non sussiste quel bisogno di segretezza che connota l'espressione del voto, essendo al contrario prevista la pubblicità della manifestazione di supporto alla lista di candidati.

La materia elettorale è tuttavia caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui, come già precisato in precedenti pronunce, al legislatore è riconosciuta ampia discrezionalità e, quindi, l'eventuale superamento del divieto di cui all'articolo 2, comma 6, del codice dell'amministrazione digitale, è rimesso alla discrezionalità legislativa, bilanciando le opportunità offerte dalla modernizzazione con gli eventuali relativi rischi e con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole.

La discrezionalità legislativa in materia elettorale non sfugge, tuttavia, al vaglio della non manifesta irragionevolezza, dovendosi rispettare il nucleo essenziale delle garanzie riguardanti situazioni di particolare vulnerabilità. La Corte, richiamando un proprio orientamento consolidato, ha precisato che la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi "che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale". In riferimento a queste situazioni, in particolare con riguardo alle persone che non sono in grado di apporre una firma autografa ma risultano capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporre una digitale, la preclusione derivante dall'articolo 2, comma 6, del codice dell'amministrazione digitale, incide sui loro diritti politici di cui agli articoli 48 e 49 della Costituzione, tra i quali senz'altro rientra quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori.

Proseguendo nel ragionamento della Corte, tale incisione non è poi compensata dal risalente strumento che l'ordinamento ha tradizionalmente messo a disposizione per queste specifiche situazioni, ossia quello previsto dall'articolo 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.R. n. 570/1960, in forza del quale i presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Tale complessa procedura impone a tali presentatori di affrontare non trascurabili difficoltà, tra le quali quelle di sostenere eventuali oneri economici e di tollerare una interferenza nella propria riservatezza.

Secondo la Corte, l'elettore, grazie alla firma digitale, potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non esistesse la preclusione di cui all'articolo 2, comma 6, del codice dell'amministrazione digitale, che invece lo trasforma in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa procedura appena richiamata. Ciò contrasta con l'articolo 2 della Costituzione, per effetto del quale la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico a trasformare in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado di compiere una determinata attività.

La preclusione anzidetta, oltretutto, determina un aggravio procedimentale irragionevole e non proporzionato, il cui effetto, in riferimento agli articoli 48 e 49 della Costituzione, è quello di discriminare alcune categorie di persone, in violazione quindi anche dell'articolo 3 della Costituzione, compreso il profilo della eguaglianza sostanziale. In relazione a quest'ultimo profilo, anziché rimuovere l'ostacolo, l'ordinamento finisce per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile ove si consentisse all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati. Sussiste, quindi, la violazione degli articoli 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

Il descritto *vulnus* è riferibile a quelle persone che si trovano nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, come riconosciute dall'articolo 1 del decreto-legge n. 1/2006 (elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, nonché gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione). La possibilità dell'utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione delle liste deve essere riconosciuta anche a tutti i casi in cui sussista, comunque, l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa. Si riscontra, infatti, una medesima *ratio* che accomuna tali situazioni e che, di conseguenza, rivela il carattere non necessario e non proporzionato dell'obbligo di rendere la dichiarazione verbale solenne.

Va inoltre considerato come, in riferimento alla presentazione delle liste dei candidati, sussista l'esigenza sia di assicurare pari condizioni tra i soggetti che aspirano alla competizione elettorale, sia di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste. Questi elementi sono ordinariamente assicurati dal fatto che le firme necessarie a supporto delle liste sono raccolte in un arco di tempo predeterminato e devono esserne certe la provenienza e la genuinità. Ciò si realizza mediante l'intervento di un soggetto terzo il quale attesta che, previa identificazione dell'elettore, la firma sia avvenuta in sua presenza.

Tali esigenze vengono però tutelate anche attraverso la firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi, che il legislatore ha previsto in riferimento alla raccolta delle firme per il *referendum* e per i progetti di legge di iniziativa popolare, dove è esclusa l'autenticazione della firma dell'elettore, poiché tale modalità soddisfa l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare della firma elettronica. Si ricorda, sul punto, che l'articolo 32, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, pone in capo al titolare del certificato di firma, connesso alla sola firma elettronica qualificata,

l'obbligo di custodia del dispositivo di firma, nonché quello di utilizzare personalmente tale dispositivo.

In conclusione, le disposizioni richiamate in premessa sono state dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedono per l'elettore – che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare – la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Attività parlamentare

Come anticipato, si segnala che in materia è recentemente intervenuto il decreto-legge n. 27/2025, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025. In particolare, il comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge consente all'elettore impossibilitato ad apporre la firma autografa per grave impedimento fisico, o che si trovi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, di sottoscrivere le liste di candidati alle elezioni mediante modalità digitale. Al successivo comma 2 è previsto che il documento informatico sottoscritto digitalmente sia consegnato agli uffici preposti su supporto digitale, corredato dalla certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

Il decreto-legge è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 marzo 2025. Il decreto è stato convertito, con modificazioni, dalla legge n. 72/2025, pubblicata in G.U. in data 17 maggio 2025 a seguito dell'approvazione del provvedimento da parte del Senato della Repubblica (16 aprile 2025) e della Camera dei deputati (13 maggio 2025).

2.2. La sentenza n. 4 del 2025 in materia di indennità per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 depositata il 23 gennaio 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1-*bis*, comma 1, del D.L. 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 dicembre 2023, n. 191, nella parte in cui esso aveva disposto, per l'anno 2022, lo scomputo dall'indennità di amministrazione, spettante al personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'importo della specifica indennità *una tantum* riconosciuta, esclusivamente nel medesimo anno, allo stesso personale.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

La questione di legittimità, concernente lo scomputo summenzionato, è stata sollevata dal Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, con riferimento al citato articolo 1-*bis*, comma 1, del D.L. n. 145 del 2023.

L'ordinanza di rimessione ha prospettato, riguardo al suddetto scomputo, in primo luogo una violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione, sulla base della considerazione che un'indennità *una tantum*, per l'anno 2022, è stata prevista dal legislatore – con l'articolo 32-*bis* del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2022, n. 91 – per un riconoscimento dell'attività specifica svolta dal personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mentre l'indennità di amministrazione è attribuita a tale personale negli identici importi previsti per il personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹ (Ministero da cui in larga parte proviene il personale dell'Ispettorato medesimo, in base ai trasferimenti operati in relazione all'istituzione dell'Ispettorato).

L'ordinanza ha prospettato inoltre – come riporta la sentenza in esame – una violazione della riserva di contrattazione prevista dall'articolo 39 della Costituzione, in quanto la norma sullo scomputo avrebbe modificato unilateralmente il trattamento retributivo, la determinazione del quale “– secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente (sono citate le sentenze n. 178 del 2015 e n. 215 del 2012) – sarebbe invece interamente rimessa alla contrattazione collettiva, tenuta a operare esclusivamente nel rispetto del limite della compatibilità con le finanze pubbliche”.

¹ Si ricorda infatti che gli importi dell'indennità di amministrazione sono pari a quelli riconosciuti – in relazione alle aree corrispondenti – al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cfr. il citato articolo 1-*bis*, comma 1, del D.L. n. 145 del 2023 e l'articolo 1, comma 334, della L. 29 dicembre 2022, n. 197, e successive modificazioni).

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la censura, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma summenzionata di scomputo, per l'anno 2022, dall'indennità di amministrazione, spettante al personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'importo della specifica indennità *una tantum* riconosciuta, esclusivamente nel medesimo anno, allo stesso personale. La motivazione della sentenza si fonda sui principi di ragionevolezza e uguaglianza, di cui all'articolo 3 della Costituzione; la Corte ha ritenuto così assorbita la questione sollevata con riferimento alla riserva di contrattazione di cui al citato articolo 39 della Costituzione².

La sentenza rileva che la suddetta indennità *una tantum* è stata prevista dal citato articolo 32-*bis* del D.L. n. 50 del 2022 al fine esplicito – come recita la norma – di “dare riconoscimento all'impegno straordinario richiesto per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR”³. L'indennità, dunque, rileva sempre la Corte, non è intesa a compensare l'ordinaria attività del personale dell'Ispettorato, bensì a svolgere una funzione premiale, in relazione all'impegno straordinario richiesto a tale categoria di lavoratori nell'anno 2022. Tale riconoscimento viene ritenuto giustificato dalla sentenza in considerazione: dell'estensione di compiti dell'Ispettorato operata con le novelle di cui al D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215⁴, le quali hanno ampliato la funzione dell'Ispettorato di vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro (con la soppressione della limitazione al settore edile e ad altri specifici ambiti), funzione che quindi ora esso esercita in via generale e in parallelo con le aziende sanitarie locali; del contesto, nel periodo temporale oggetto dello scomputo in esame, di ripresa e sviluppo delle attività economiche (in specie nel suddetto settore edile), con conseguente notevole incremento delle attività di vigilanza da intraprendere; della circostanza che un'effettiva

² Riguardo all'ordinanza di rimessione sul punto, cfr. il precedente paragrafo. Con riferimento a tale questione, si ricorda che l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto in giudizio che lo scomputo in oggetto non violerebbe la riserva di contrattazione (di cui all'articolo 39 della Costituzione), in quanto esso “sarebbe stato imposto, per un verso, dal rispetto dei vincoli di bilancio e, per altro verso, proprio dalla necessità di perequare il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Ispettorato – che per il 2022 aveva già ottenuto un «beneficio economico aggiuntivo» – con quello spettante ai dipendenti ministeriali, evitando, in tal modo, una «sperequazione» al contrario”.

³ Si ricorda che il medesimo articolo 32-*bis* ha demandato la determinazione dell'indennità a un decreto del direttore del medesimo Ispettorato, adottato sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

⁴ Tali novelle concernono il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante la disciplina generale in materia di sicurezza sul lavoro.

integrazione del personale dell'Ispettorato mediante nuove assunzioni è avvenuta, in via principale, solo nell'ultimo quadrimestre dell'anno 2022.

Sulla base di tali elementi, la Corte ritiene che lo scomputo in esame sia irragionevole, dal momento che l'indennità *una tantum* concerne un aumento straordinario dell'attività del personale dell'Ispettorato, mentre l'indennità di amministrazione è un emolumento fisso, corrisposto “a prescindere dal raggiungimento di risultati specifici e dalle eventuali condizioni disagiate di svolgimento del lavoro” (con importi pari a quelli riconosciuti – in relazione alle aree corrispondenti – al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵).

Si ricorda infine che, in attuazione della sentenza in esame, l'articolo 14, comma 4, del D.L. 14 marzo 2025, n. 25, convertito dalla L. 9 maggio 2025, n. 69, consente la destinazione di una quota, non superiore a 5.455.680 euro per l'anno 2025 e a 5.000.000 euro per l'anno 2026, del bilancio dell'Ispettorato nazionale del lavoro per la corresponsione, entro il 31 dicembre 2026 e con modalità tali da garantire il rispetto dei suddetti limiti massimi, al personale del medesimo Ispettorato della quota non ancora erogata dell'indennità di amministrazione relativa all'anno 2022.

⁵ Cfr., in merito, anche il precedente paragrafo.

2.3. La sentenza n. 7 del 2025 in materia di confisca obbligatoria dei beni cd. strumentali nell'ambito dei reati societari

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 7 depositata il 4 febbraio 2025 (pubblicata in G.U. il 5 febbraio 2025) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 2641, secondo comma c.c., nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato.

In via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 L. n. 87/1953, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 2641, primo comma c.c. limitatamente alla previsione della confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere il fatto di reato.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La Corte di Cassazione, sezione quinta penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2641, primo e secondo comma del codice civile.

Nello specifico, le norme censurate prevedono, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei reati previsti dal Libro V, Titolo XI del codice civile ("Disposizioni penali in materia di società, consorzi e di altri enti privati"), l'irrogazione della pena della confisca del prodotto o del profitto del reato e dei beni utilizzati per commetterlo (comma 1).

Qualora non sia possibile individuare o apprendere i beni indicati nel primo comma, la confisca ha ad oggetto una somma di denaro o di beni di valore equivalente (comma 2).

I motivi dell'ordinanza

Con ordinanza di rimessione del 27 febbraio 2024, la Corte di cassazione, quinta sezione penale, ha ritenuto l'art. 2641, primo e secondo comma, c.c., in contrasto con gli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117, primo comma della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'art. 1 Prot. Addiz. della CEDU), nonché in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17⁶ e 49, paragrafo 3⁷, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), nella parte in cui prevedono che venga assoggettato a confisca per equivalente anche i beni utilizzati per commettere il reato (cioè sia oggetto di confisca anche un valore corrispondente a tali beni).

⁶ Diritto di proprietà

⁷ Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato

Il giudice *a quo* osservava, in primo luogo, come fossero passate in giudicato le statuizioni effettuate dalla Corte d'Appello circa la non confiscabilità in via diretta, ai sensi dell'art. 2641 co. 1 c.c.⁸, dei beni strumentali in ragione della sottoposizione della Banca a liquidazione coatta amministrativa⁹. Per tale ragione, nel caso concreto, sarebbe stato possibile procedere alla sola confisca per equivalente *ex art.* 2651 co. 2 c.c.

Ciò premesso, la Corte di cassazione nell'ordinanza sottolineava i seguenti profili di incostituzionalità delle norme censurate:

- a) la violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma Cost. in quanto le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con il divieto di infliggere pene manifestamente sproporzionate sia in rapporto con le sanzioni previste per altre figure di reato e sia in relazione alla gravità delle condotte rientranti nelle fattispecie astratte considerate nel caso concreto (nello specifico i reati di aggio e di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza *ex artt.* 2637 c.c. e 2638 c.c.). Infatti, simili pene potrebbero pregiudicare la finalità rieducativa del condannato (in quanto percepite come ingiuste) e sarebbero, allo stesso tempo, incompatibili con il principio di personalità della responsabilità penale.

In tale prospettiva, per "identità di *ratio applicativa*" con il caso concreto, il giudice *a quo* ricordava come con la pronuncia n. 112/2019, la Corte Costituzionale avesse dichiarato l'illegittimità dell'art. 187-*sexies* D.lgs. 58/1998 (T.U. intermediazione finanziaria) nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto degli illeciti amministrativi in materia di abusi di mercato e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto.

- b) la lesione degli artt. 3, 42 e 117, primo comma Cost. (in relazione alla violazione dell'art. 1 Prot. Addiz. della CEDU), nonché dell'art. 17

⁸ Che appunto prevede che sia ordinata la confisca del prodotto o del profitto del reato e dei beni utilizzati per commetterlo

⁹ In particolare, il Tribunale di Vicenza, nell'ambito di un processo riguardante plurime condotte di aggio societario manipolativo e informativo, aveva disposto nei confronti degli imputati persone fisiche condannati (a pene comprese tra i sei anni e i sei mesi e sei mesi di reclusione), ai sensi dell'art. 2641, secondo comma, cod. civ., la confisca dell'importo di 963 milioni di euro, ritenuto equivalente alle somme di denaro utilizzate per la commissione dei reati di aggio e di ostacolo alla vigilanza – e cioè all'insieme dei finanziamenti concessi dall'istituto di credito a terzi per l'acquisto di azioni od obbligazioni dello stesso istituto, considerati «funzionali all'illecita alterazione del prezzo delle azioni ed alla creazione dell'artificiosa rappresentazione dell'entità del patrimonio di vigilanza» –, precisando di non poter procedere alla confisca diretta di tali somme nei confronti della banca, sottoposta a liquidazione coatta amministrativa; la Corte d'appello di Venezia aveva revocato la confisca per equivalente applicata dal giudice di primo grado alle persone fisiche condannate, ritenendo che tale misura ablativa, di natura punitiva, fosse manifestamente sproporzionata rispetto al disvalore degli illeciti, nonché disancorata dalla valutazione dell'entità del contributo causale di ciascun imputato nelle condotte contestate; il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Venezia e gli imputati avevano poi impugnato la sentenza di appello innanzi alla Corte di cassazione.

CDFUE (per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma Cost.), poiché le norme censurate incidono “in senso limitativo sul diritto di proprietà dell’autore dell’illecito”.

- c) la violazione dell’art. 49, par. 3 CDFUE (per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma Cost.) con riferimento al “principio di proporzionalità che informa la disciplina eurounitaria delle misure ablatorie di carattere patrimoniale”.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2641, secondo comma, c.c. per violazione del principio di proporzionalità della pena di cui agli artt. 3, 27, terzo comma, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all’art. 49, paragrafo 3, CDFUE, restando assorbiti gli ulteriori parametri richiamati dal giudice rimettente.

Inoltre, in via consequenziale *ex art. 27 L. n. 87/1953* e per le medesime ragioni, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2641, primo comma, c.c., limitatamente alle parole “e dei beni utilizzati per commetterlo”.

In primo luogo, i giudici costituzionali hanno affrontato la questione inerente alla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento al principio di proporzionalità della pena sancito dall’art. 49, par. 3, CDFUE, a cui la Corte di giustizia UE ha riconosciuto effetto normativo diretto all’interno degli ordinamenti degli Stati membri.

A tal riguardo, la Corte Costituzionale ricorda come, nel caso di specie, la Corte d’Appello abbia disapplicato la norma nazionale censurata in questa sede, facendo valere proprio l’effetto diretto dell’art. 49, par. 3, CDFUE sull’ordinamento nazionale, nonché il principio di primazia del diritto unionale. Tuttavia, la Corte Costituzionale osserva come il principio di proporzionalità delle pene rappresenti anche un principio costituzionale del nostro ordinamento, che trova il suo fondamento negli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. In tale contesto, pertanto, la Corte riconosce come il giudice *a quo* si sia trovato dinanzi a due strade alternative: a) disapplicare direttamente l’art. 2641 c.c. per contrasto con l’art. 49, par. 3 CDFUE, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE; b) adire direttamente la Corte Costituzionale censurando l’art. 2641 c.c. in relazione tanto ai parametri nazionali quanto a quelli europei, su cui si fonda il principio di proporzionalità delle pene.

La decisione della Corte di cassazione di intraprendere l’alternativa *sub b)* è stata ritenuta conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in presenza di una legge nazionale confliggente con una norma di diritto dell’Unione dotata di effetto diretto. Infatti, qualora la questione di

incompatibilità presenti un “tono costituzionale per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale”, il giudice italiano possiede sempre l’alternativa, accanto alla possibilità di disapplicare la norma nazionale previo eventuale rinvio pregiudiziale alla CGUE, di sollecitare l’intervento della Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 181/2024). Tali rimedi giurisdizionali si configurano come concorrenti, in quanto si fondano entrambi sul principio del primato del diritto dell’Unione, in una prospettiva, sempre più integrata, di tutela dei diritti fondamentali (cfr. sent. n. 20/2019). Compete al giudice comune scegliere il rimedio, di volta in volta, più adeguato.

Per altro verso, la Corte Costituzionale rileva come la questione sollevata in questa sede rientri all’interno del diritto comunitario ai sensi dell’art. 51 CDFUE, in quanto le condotte contestate agli imputati costituiscono violazioni di specifici obblighi di fonte unionale (come nel caso del delitto di ostacolo alle funzioni di vigilanza nei confronti degli istituti di credito).

Ciò premesso, la Corte Costituzionale affronta, nel merito, il rapporto tra l’istituto della confisca *ex art. 2651 c.c.* ed il principio di proporzionalità delle pene. Innanzitutto, si evidenzia come la confisca, diretta e per equivalente, prevista dal suddetto articolo abbia natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale, e, in quanto tale, soggiace al principio di proporzionalità. Quest’ultimo – spiega la Corte – richiede che l’entità della misura ablativa sia proporzionata “tanto rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato, quanto alle condizioni economiche e patrimoniali dell’interessato”.

Tuttavia, si deve rilevare come la confisca dei beni strumentali e di somme di denaro o beni di valore ad essi equivalenti, sancita dalla norma censurata, sia “strutturalmente indifferente” ai parametri imposti dal principio di proporzionalità, in quanto prescinde da una valutazione circa le condizioni oggettive del fatto e soggettive del reo. Ciò comporta che l’obbligatorietà dell’applicazione della confisca *ex art. 2641 c.c.* vincoli il giudice ad irrogarla anche nei casi concreti in cui essa risulti manifestamente sproporzionata.

La confisca di cui all’art. 2641 c.c. dei beni cd. strumentali assume, infatti, una funzione punitiva e non meramente ripristinatoria ovvero preventiva. A differenza di quanto stabilito dall’art. 240 c.p., il giudice è obbligato a procedere con la confisca dei cd. beni strumentali, a prescindere dall’accertamento sull’effettiva sussistenza di un pericolo di reiterazione del reato.

La funzione punitiva della misura *ex art. 2641* discende dal fatto che essa incide su beni già legittimamente detenuti dal reo prima della commissione del fatto di reato, determinando un effetto *in peius* sul suo patrimonio. Essa costituisce una vera e propria pena che si aggiunge alle sanzioni principali. Alle medesime conclusioni deve giungersi per quanto concerne la confisca di beni o somme equivalenti al valore dei beni strumentali poiché si produrrebbe il medesimo effetto peggiorativo sul patrimonio.

Ne consegue che anche tali misure ablatorie sono soggette al regime di garanzie che governano la materia penalistica. In particolare, viene in rilievo la necessità che la pena non costituisca una reazione sproporzionata rispetto alla gravità del reato, con riferimento, soprattutto, alla gravità oggettiva e soggettiva del reato ed alle condizioni patrimoniali del reo. Pertanto, tali misure patrimoniali possono ritenersi costituzionalmente legittime, solamente laddove sia consentito al giudice di disporre di un potere discrezionale al fine di parametrare l'entità della sanzione con le condizioni sopra richiamate (cfr. sent. n. 28/2022).

Tuttavia, nell'attuale assetto normativo, l'art. 2641 c.c. non prevede un simile potere in capo al giudice, imponendo l'obbligatorietà della confisca.

Inoltre, la Corte Costituzionale ha rilevato come la stessa non potesse pronunciare una sentenza di carattere cd. manipolativo, volta a sostituire l'attuale previsione legislativa. Infatti, i giudici costituzionali hanno affermato che, da un lato, il legislatore si trova "nella migliore posizione per stabilire se conferire al giudice una discrezionalità nella scelta sull'*an*, o addirittura anche sul *quantum* del valore confiscabile, in modo da assicurare il pieno rispetto del principio di proporzionalità"; dall'altro lato, i giudici hanno evidenziato come non fosse reperibile all'interno dell'ordinamento una soluzione innovativa in grado di sostituirsi alle disposizioni censurate. Peraltro, una sentenza di natura manipolativa non si renderebbe necessaria, in quanto la mera ablazione del frammento di disposizione riferito alla confisca per equivalente dei beni strumentali non creerebbe alcun vuoto intollerabile di tutela dei diritti fondamentali.

2.4. La sentenza n. 24 del 2025 in materia di presunzione di innocenza, funzione rieducativa della pena e preclusione biennale alla concessione di permessi premio

La Corte Costituzionale, con la sentenza 7 marzo 2025, n. 24, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30-ter, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, ai sensi del quale «[n]ei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione [di permessi premio] è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto».

La disposizione oggetto della sentenza

L'articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario) disciplina i permessi premio, i quali possono essere concessi, in misura non superiore ogni volta a 15 giorni, ai condannati che hanno tenuto regolare condotta, avendo manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali, e non risultino socialmente pericolosi.

Nello specifico, il comma 5, oggetto della declaratoria di incostituzionalità, stabiliva una preclusione biennale alla concessione dei permessi premio con riferimento ai detenuti imputati o condannati per un reato commesso durante l'esecuzione della pena.

I motivi dell'ordinanza di rimessione

Con ordinanza di rimessione del 4 luglio 2024, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto sollevava, in via principale, questioni di legittimità costituzionale della disposizione impugnata rispetto agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

In via subordinata, il rimettente censurava la disposizione, in riferimento ai medesimi parametri, nella sola parte in cui vietava la concessione dei permessi premio nei confronti di «imputati» per un delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, prima del decorso di due anni dalla commissione del fatto.

In particolare, il giudice *a quo* prospettava i seguenti profili di incostituzionalità della disposizione censurata:

- a) la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, determinando una preclusione «delimitata nel tempo, ma assoluta, invincibile» e caratterizzata dalla «fissità delle conseguenze ostative», risultava irragionevole rispetto a molte altre previsioni della legge penitenziaria che, da un lato, restringono la portata di simili preclusioni all'intervenuta condanna dell'interessato; dall'altro lato, consentono agli stessi condannati cui la norma censurata inibiva l'accesso ai permessi premio, di ottenere misure alternative alla detenzione, le quali sottendono il riconoscimento all'interessato di ben più ampi spazi di libertà;
- b) la lesione della presunzione di non colpevolezza, in contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella misura in cui equiparava irragionevolmente la posizione del soggetto condannato definitivamente con quella dell'imputato;
- c) il conflitto con il principio della necessaria funzione rieducativa della pena, sancito dall'art. 27, comma terzo, Cost., giacché la previsione di un automatismo ostativo legato alla commissione di qualsiasi delitto doloso impediva al giudice di apprezzare in concreto il significato dell'agito dell'interessato rispetto al percorso trattamentale intrapreso e al giudizio relativo alla sua eventuale pericolosità sociale.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha accolto le questioni sollevate in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. e ha dichiarato assorbite le altre censure.

Il percorso logico seguito dalla Corte si sviluppa intorno al confronto con le argomentazioni patrocinata nella precedente sentenza n. 296 del 1997, con la quale la stessa Corte costituzionale aveva dichiarato non fondati analoghi dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 5, ord. penit., pur invitando il legislatore a modificare la norma per renderla più conforme alla funzione rieducativa della pena.

Dopo aver sottolineato che il tendenziale rispetto dei precedenti è condizione essenziale per l'autorevolezza delle proprie decisioni, la Corte ha ravvisato l'esigenza di superare, con la pronuncia in commento, le conclusioni cui era pervenuta nella propria precedente decisione ritenendole «non più, oggi, sostenibili», alla luce del successivo sviluppo della giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee¹⁰. In particolare, la Corte,

¹⁰ Tra i criteri richiamati dalla Consulta ai fini della rimediazione dei propri orientamenti vi sono: l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della giurisprudenza della stessa Corte costituzionale o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura

con la sentenza n. 296/1997, aveva affrontato e ritenuto non fondate due questioni: quella relativa all'asserito contrasto con il principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. e quella relativa all'allegato irragionevole sacrificio del principio della finalità rieducativa della pena.

Con specifico riguardo alla presunzione di non colpevolezza, la sentenza del 1997 aveva ritenuto le censure dei rimettenti «esorbitanti rispetto alle finalità perseguite dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione». La presunzione di non colpevolezza, aveva osservato quella pronuncia, «è [...] coesenzialmente legata al fatto di reato per cui è stata elevata la nuova imputazione e non può essere estesa ad aspetti [concernenti] il trattamento penitenziario».

Ad avviso della Corte, una conclusione del genere «risulta oggi distonica rispetto alle declinazioni *medio tempore* conferite alla presunzione di non colpevolezza (o di innocenza, secondo la denominazione corrente nelle fonti internazionali e unionali) dalla Corte EDU, alla cui interpretazione l'ordinamento nazionale è in linea di principio vincolato in forza dell'art. 32 CEDU, nonché dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione e della stessa giurisprudenza» della Corte costituzionale.

Siffatta evoluzione interpretativa ha condotto a riconoscere che la presunzione di non colpevolezza, lungi dall'esaurire i propri effetti – come si riteneva in passato – all'interno del procedimento volto ad accertare la responsabilità dell'imputato, «implica un generale divieto di considerare [l'imputato] colpevole del reato a lui ascritto dal pubblico ministero»; divieto che opera «nell'ambito di qualsiasi procedimento giudiziario parallelo allo stesso procedimento o processo penale, sino a che la colpevolezza sia stata giudizialmente accertata, in via definitiva, nella sede sua propria».

Muovendo da tali premesse, la Corte costituzionale è pervenuta alla conclusione secondo cui una disposizione che, come quella censurata, obbliga il magistrato di sorveglianza all'adozione di un provvedimento negativo a carico dell'interessato, per il solo fatto che questi sia imputato di un reato, finisce, «agli effetti pratici», per vincolare il giudice a «presumere colpevole» l'imputato stesso. In questo modo, viene sottratto al magistrato di sorveglianza ogni margine di autonomo apprezzamento sulla reale consistenza della *notitia criminis* e, soprattutto, gli viene impedito di ascoltare l'imputato e il suo difensore, nonché di tenere conto delle loro deduzioni, con conseguente, indiretto, *vulnus* allo stesso diritto di difesa dell'interessato.

Con riferimento, poi, al principio della necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., la sentenza del 1997 aveva

fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa.

ritenuto che la automatica preclusione temporale alla concessione dei permessi premio non contrastasse con il principio costituzionale, essendo «inquadrate nel presupposto di quella regolare condotta del condannato che è essenziale per la concedibilità di permessi premio». In quella decisione, peraltro, la Corte aveva espresso l'auspicio che il legislatore rivedesse l'automatismo in esame, differenziandone gli effetti in relazione, da un lato, alla durata del periodo di esclusione dal beneficio; dall'altro lato, alle tipologie di delitti dolosi dalla cui commissione far dipendere la presunzione di pericolosità del condannato.

Anche sotto il profilo della compatibilità con il principio della necessaria finalità rieducativa della pena, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover superare il proprio precedente, stante, tra l'altro, la mancata adozione delle modifiche legislative allora auspiccate.

La Corte ha, in particolare, evidenziato come la giurisprudenza costituzionale successiva al 1997 abbia riconosciuto la tendenziale illegittimità costituzionale di automatismi in materia di revoca o preclusione dei benefici e delle misure alternative, conseguenti alla commissione di nuovi reati da parte del condannato (n. 189 del 2010); nonché, in un'ottica più generale, di rigidi automatismi che impediscano al giudice qualsiasi verifica sul concreto percorso compiuto dal condannato (n. 436 del 1999; n. 257 del 2006; n. 149 del 2018; n. 253 del 2019; n. 56 del 2021).

Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza sul punto, la Corte ha ravvisato l'incompatibilità con la necessaria finalità rieducativa della pena dell'automatismo preclusivo stabilito dal censurato comma 5 dell'art. 30-*ter* ord. penit., nella misura in cui azzera, in capo al giudice della sorveglianza, ogni margine di valutazione circa il significato concreto del fatto, in relazione al percorso trattamentale intrapreso dal condannato e alla sua residua pericolosità sociale. Il rispetto del principio rieducativo esige, invero, che, in presenza di una imputazione formulata da un pubblico ministero o di una decisione giudiziaria non definitiva o anche in presenza di una condanna definitiva del richiedente, il magistrato di sorveglianza possa sempre liberamente valutare il concreto rilievo del fatto ai fini della specifica decisione a lui affidata, tenendo conto dei contributi provenienti dalla difesa.

Tali argomenti, relativi al contrasto dell'art. 30-*ter*, comma 5, ord. penit. con il principio di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità dell'intera disposizione, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure relative al frammento della disposizione concernente la posizione di chi sia soltanto imputato della commissione di un nuovo reato durante l'esecuzione della pena.

Al contempo, la Corte ha chiarito come la rimozione dell'automatismo non escluda «che il magistrato di sorveglianza possa fondare la propria valutazione anche su fatti emergenti da informative di polizia o rapporti delle autorità penitenziarie, suscettibili di integrare ipotesi di reato»; infatti, in

materia di permessi premio, l'art. 30-ter, comma 1, ord. penit. conferisce al magistrato di sorveglianza il compito di accertare la regolare condotta e l'assenza di pericolosità sociale del condannato. Tuttavia, in conseguenza del venire meno del censurato automatismo, il magistrato di sorveglianza potrà «valutare liberamente le evidenze relative alle condotte in questione, senza essere vincolato dalle valutazioni su di esse compiute da un pubblico ministero, né a quelle contenute in una decisione giudiziaria non ancora definitiva».

2.5. La sentenza n. 25 del 2025 in materia di conoscenza della lingua italiana da parte di stranieri in condizioni di disabilità ai fini dell'acquisto della cittadinanza

Con la sentenza n. 25 del 2025, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, che subordina l'acquisto della cittadinanza – per matrimonio o naturalizzazione – alla conoscenza dell'italiano a livello intermedio per qualunque straniero, senza escludere coloro i quali versino in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisire tale conoscenza in ragione di una disabilità.

La Corte ha ritenuto che la disposizione violi il principio di eguaglianza, nella sua duplice declinazione formale e sostanziale, dichiarandone l'illegittimità nella parte in cui “non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente [la cittadinanza] affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica”.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La pronuncia di illegittimità costituzionale ha ad oggetto l'articolo 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, la quale rappresenta la fonte principale della disciplina ad oggi vigente in materia di cittadinanza.

La disposizione è stata introdotta nell'ordito della legge dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis*, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (recante, tra le altre, disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132. Essa ha aggiunto ai requisiti già previsti dalla normativa vigente ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio e per concessione di legge (c.d. naturalizzazione) il possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, di livello quantomeno intermedio.

Nel dettaglio, la disposizione prescrive che la concessione della cittadinanza italiana al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e all'apolide, ai sensi degli articoli 5 e 9 della medesima legge (acquisto della cittadinanza, rispettivamente, per matrimonio e per naturalizzazione) sia subordinata al possesso, da parte del richiedente, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). La norma stabilisce altresì che i richiedenti siano tenuti a dimostrare tale conoscenza al momento

della presentazione dell'istanza, secondo due alternative modalità: attestando il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto ai sensi di legge; o producendo apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto ai sensi di legge.

La disposizione, tuttavia, prevede due ipotesi, anch'esse alternative tra loro, di esenzione dello straniero e dell'apolide richiedenti, dal riscontro di tale requisito linguistico.

In primo luogo, sono esentati coloro i quali, al primo regolare ingresso di soggiorno in Italia, contestualmente alla richiesta di permesso di soggiorno di durata inferiore ad un anno, abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Parimenti, sono esonerati coloro i quali siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico.

Tale regime di esonero è motivato dal fatto che, in relazione a tali fattispecie, la legge già presuppone una valutazione di conoscenza della lingua italiana. E difatti, per quanto riguarda la stipula dell'accordo di integrazione, la legge impone il conseguimento del livello A2 della sola "lingua italiana parlata"¹¹. Allo stesso modo, con riferimento al permesso UE per lungo soggiornanti, la legge subordina la concessione dello stesso al superamento del test di conoscenza della lingua italiana, orale e scritta, nel medesimo livello A2¹².

L'accordo di integrazione previsto dall'articolo 4-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è stipulato dallo straniero contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno e prevede l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. Secondo quanto previsto dal DPR 14 settembre 2011 n. 179, attuativo del comma 2 del citato articolo 4-*bis*, il regolamento si applica agli stranieri di età superiore ai 16 anni che fanno ingresso per la prima volta nel territorio nazionale e presentano istanza di rilascio del permesso di soggiorno. Tramite la sottoscrizione dell'accordo lo straniero si impegna, tra l'altro, ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2. Sono esentati dalla stipula dell'accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, coloro i quali siano affetti da patologie o da disabilità tali da limitarne gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale.

¹¹ Si veda l'art. 2, comma 4, lettera *a*, del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179)

¹² Si veda il combinato disposto dell'art. 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno 7 dicembre 2021)

I motivi del ricorso

La pronuncia trae origine dalle questioni di legittimità costituzionale del menzionato articolo 9.1 della legge n. 91 del 1992, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione distaccata di Parma, nel corso di un giudizio di impugnazione di un provvedimento prefettizio che aveva dichiarato inammissibile l'istanza di una cittadina straniera di concessione della cittadinanza italiana, ai sensi del predetto articolo, in ragione del difetto del requisito linguistico imposto dalla disposizione. La ricorrente, nel giudizio *a quo*, prospettava di essere nell'oggettiva incapacità di conseguire la richiesta competenza linguistica a causa di deficit cognitivo, derivante da numerose patologie, oltre che dall'età, e di averne offerto prova in sede procedimentale mediante la produzione di un certificato medico dell'Azienda unità sanitaria locale (AUSL). Ella deduceva pertanto, quale motivo principale di ricorso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, su cui si fonda la motivazione del provvedimento impugnato.

Il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione del 20 maggio 2024, ha argomentato in punto di non manifesta infondatezza affermando che l'interpretazione dell'articolo 9.1 sottostante al provvedimento prefettizio, tale da precludere l'acquisto della cittadinanza anche al richiedente impossibilitato ad acquisire un'adeguata conoscenza della lingua italiana per "gravi disabilità e certificati deficit cognitivi", contrasti con la Costituzione in relazione a diversi parametri¹³.

In primo luogo, il giudice *a quo* ha censurato la violazione dell'articolo 2 della Costituzione, dal momento che la descritta preclusione, pur a fronte dell'oggettiva e insuperabile incapacità del richiedente (adeguatamente documentata) di apprendere la lingua italiana, configurerebbe un ostacolo – si legge nell'ordinanza – all'"acquisizione di un diritto fondamentale, qual è lo *status* di cittadino"¹⁴.

¹³ La Corte, al punto 1.3.6 del *Ritenuto in fatto*, rileva come il giudice *a quo*, a sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, abbia escluso la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata. Nella propria ordinanza, infatti, il TAR rimettente afferma che il chiaro tenore letterale della disposizione non contemplerebbe alcuna deroga all'obbligo del richiedente la cittadinanza di dimostrare una adeguata conoscenza della lingua italiana a beneficio di chi sia impedito ad apprendere per ragioni di grave disabilità.

¹⁴ Resistendo a tale questione, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sostenuto l'infondatezza della violazione dell'art. 2 Cost. sul presupposto che il diritto a ottenere la cittadinanza non sarebbe un diritto inviolabile dell'uomo. Nella specie, secondo la difesa statale, il legislatore nazionale avrebbe correttamente esercitato l'ampia discrezionalità di cui gode in materia di cittadinanza, richiedendo allo straniero, ai fini dell'acquisto dello stato di cittadino, la prova di una conoscenza medio-bassa dell'italiano, necessaria affinché esso si integri nella comunità nazionale. Cfr. il punto 2.2.1 del *Ritenuto in fatto*.

In secondo luogo, il TAR rimettente ha prospettato il conflitto con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Con le parole del giudice *a quo*, infatti, il requisito della conoscenza della lingua pretesa dalla disposizione per l'attribuzione della cittadinanza "concretizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti 'sani', capaci di apprenderla, e soggetti 'non sani', impediti nell'apprendimento e di conseguenza nell'acquisto della condizione di cittadino"¹⁵.

La disposizione, nell'interpretazione fatta propria dal giudice *a quo*, contrasterebbe anche con l'articolo 38, primo e terzo comma, della Costituzione, che – si legge nell'ordinanza di rimessione – "per evitare che la disabilità [sia] fattore limitativo dell'uguaglianza, delinea un sistema [che] riconosc[e] il diritto all'assistenza sociale per gli "inabili" al lavoro e [...] il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli "inabili" e ai "minorati".

Infine, il giudice rimettente ha prospettato in ordinanza che il mancato esonero dalla prova del requisito linguistico confligga con l'articolo 10 della Costituzione, in relazione all'art. 18, comma 1, lettere *a*) e *b*), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità. Tale parametro convenzionale impone agli Stati firmatari il riconoscimento alle persone con disabilità "su base di uguaglianza con gli altri" del diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza: secondo il giudice *a quo*, la norma censurata, al contrario, ostacolerebbe l'acquisto dello *status civitatis* da parte delle persone affette da disabilità, nelle sue diverse forme.

Sotto il profilo della rilevanza delle questioni, il TAR rimettente ha osservato che dall'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 deriverebbe l'accoglimento del ricorso, e dunque l'annullamento del provvedimento prefettizio impugnato.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte, disattendendo preliminarmente le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri¹⁶, ha ritenuto fondata la

¹⁵ La difesa statale ha contestato, sul punto, che in relazione al procedimento di riconoscimento della cittadinanza l'ordinamento già garantirebbe alle persone con menomazioni di "acquisire idonee certificazioni linguistiche con percorsi formativi e certificativi modulati sulle specifiche condizioni di disabilità del soggetto". Cfr. il punto 2.2.2 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁶ Merita, soprattutto, evidenziare come il Presidente del Consiglio dei ministri avesse eccepito che la pronuncia sollecitata dal rimettente avrebbe avuto carattere additivo, traducendosi pertanto in un'invasione della sfera discrezionale riservata al legislatore. La Corte, nel respingere l'eccezione ha ricordato che le scelte del legislatore, pur quando connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono al giudizio di costituzionalità, dovendo essere compiute secondo i canoni di non manifesta irragionevolezza, di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite ed anche, nel caso di specie, del rispetto delle garanzie previste per le persone con disabilità. Cfr. il punto 2 del *Considerato in diritto*.

questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dichiarando conseguentemente assorbite le questioni relative agli altri parametri costituzionali indicati dal giudice *a quo*¹⁷.

In motivazione, la Corte anzitutto ritiene vulnerato il principio di eguaglianza formale (sancito dal comma primo dell'articolo 3 Cost.), con riferimento alle “condizioni personali”, tra le quali – affermano i giudici – “si colloca indubbiamente la condizione di disabilità”¹⁸. Tale violazione consegue all'ingiustificata omologazione di situazioni differenti, determinata dalla norma censurata.

Rileva infatti la Corte che l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 impone, con riferimento alle ipotesi di acquisto della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione, la verifica di un livello di conoscenza della lingua italiana non già elementare, bensì “intermedio”.¹⁹ Tale disciplina, sottolineano i giudici, vige indistintamente per tutti i richiedenti, senza esonerare dalla prova del requisito le persone a ciò oggettivamente impossibilitate “a causa di una infermità o di una menomazione di natura fisica o psichica”²⁰.

Alla luce di tale riscontro, la Corte ritiene che la norma censurata tratti, “ingiustificatamente e irragionevolmente”, in modo eguale situazioni diverse, poiché impone la prova del possesso del requisito linguistico anche per persone che, in ragione della loro disabilità, versano in una situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza.

Al contrario, il principio di eguaglianza – con le parole della Corte – “richiede, nella fattispecie in esame, che per tale specifica categoria di stranieri il riscontro dell'integrazione avvenga con requisiti commisurati, e

¹⁷ Invero, la Corte ha preliminarmente dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'articolo 10 Cost., in relazione al richiamato art. 18, comma 1, lettere *a*) e *b*), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, ritenendo “il parametro costituzionale evocato [...] del tutto inconferente”. Difatti, secondo i giudici, il parametro per mezzo del quale le norme di diritto internazionale pattizio assumono la capacità di condizionare la normazione interna si identifica nell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Cfr. il punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ A tal proposito, la Corte richiama l'articolo 38 Cost. e, sul piano internazionale, la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, che secondo i giudici “espressamente considerano e tutelano” la condizione di disabilità.

¹⁹ Come infatti ricorda la stessa Corte (cfr. punto 4.1 del *Considerato in diritto*), nell'ambito del sistema di certificazione di lingue straniere elaborato dal Consiglio d'Europa e promosso dallo stesso con la raccomandazione del 28 settembre 2001 – sistema cui fa riferimento la norma censurata –, il livello B1 rappresenta un livello intermedio di conoscenza della lingua.

²⁰ Merita evidenziare che la Corte, nel ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento (cfr. punti 4 e seguenti del *Considerato in diritto*), si sofferma sulla *ratio* dell'introduzione, ad opera della disposizione censurata, del requisito linguistico quale elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva della cittadinanza, individuandolo nella “volontà del legislatore di riscontrare, per il suo tramite, un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale cui è richiesto di accoglierlo”.

quindi proporzionati, alle relative capacità”, esigendo una disciplina differenziata “con dispensa dalla prova del requisito linguistico”.

Peraltro, a suffragio di tale lettura, la Corte sottolinea come l’ordinamento già preveda, per le attigue e già ricordate ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno subordinato alla stipula dell’accordo di integrazione e di rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo, l’esenzione dai relativi obblighi di apprendimento linguistico a beneficio dello straniero affetto da gravi e documentate forme di disabilità²¹.

Articolando, inoltre, una breve ricognizione di diritto comparato, il giudice delle leggi rileva che in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei, in relazione a determinati procedimenti di attribuzione della cittadinanza, sono dettate specifiche norme che con differenti formulazioni esentano dalla prova della competenza linguistica coloro che siano impediti ad acquisirla, a causa di determinate condizioni personali di vulnerabilità²².

In secondo luogo, la Corte ritiene violato il principio di eguaglianza nella sua declinazione sostanziale, di cui al secondo comma dell’articolo 3 Cost. Secondo la Corte, infatti, la disposizione censurata introduce direttamente (anziché rimuovere) un ostacolo all’acquisto della cittadinanza per la suddetta categoria di persone vulnerabili, producendo effetti che si traducono in una forma di discriminazione indiretta, idonea a configurare una “forma di emarginazione sociale”.

La Corte, al fine di sottolineare la gravità del *vulnus* recato dalla censurata disciplina al principio d’eguaglianza, ricorda incidentalmente come il trattamento giuridico delle persone con disabilità condensi in sé un complesso di principi “che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale”²³.

Infine, i giudici costituzionali ritengono che la norma censurata leda anche uno dei corollari del principio di ragionevolezza, e segnatamente il principio “*ad impossibilia nemo tenetur*”. Seguendo il percorso logico della Corte, l’imposizione del requisito della conoscenza della lingua italiana,

²¹ La Corte ricorda che in entrambe le ipotesi la legge, con formule analoghe, stabilisce l’esonero dalla soddisfazione del requisito linguistico in favore dello straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica. Si vedano, rispettivamente, l’ art. 2, comma 8, del d.P.R. n. 179 del 2011 e l’art. 1, comma 3, lettera *b*), del d.m. 7 dicembre 2021.

²² A tal proposito, i giudici richiamano l’esperienza degli ordinamenti francese, tedesco e britannico. Per approfondire, si veda il punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

²³ A tal proposito, la Corte richiama una serie di pronunce, tra le quali si annovera la recente sentenza n. 3 del 2025, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 nella parte in cui non prevedono per l’elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o per il fatto di trovarsi nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata.

indifferentemente, a tutti i richiedenti la cittadinanza si risolve in una “condizione inesigibile” per quanto riguarda la categoria degli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprenderla in ragione di una disabilità. La Corte stessa ricorda come, del resto, essa abbia dichiarato per analoghe ragioni l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della medesima legge n. 91 del 1992²⁴ proprio nella parte in cui non prevedeva che fosse esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità (si confronti la sentenza n. 258 del 2017).

Alla luce di tutte le motivazioni suesposte, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, “nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica”.

La Corte, da ultimo, ha dedicato un cenno al regime di esonero potenzialmente adeguato al caso di specie. I giudici hanno individuato quest’ultimo nella formula prevista dall’ordinamento in relazione al test di lingua richiesto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo. La legge, in relazione a tale fattispecie, esclude infatti la necessità del superamento del test linguistico “[per lo] straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica” (si veda l’art. 1, comma 3, lettera *b*), del d.m. 7 dicembre 2021).

²⁴ La disposizione pone quale condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione il giuramento di fedeltà alla Repubblica.

2.6. La sentenza n. 30 del 2025 in materia di permanenza all'aperto dei detenuti in regime di 41-bis

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 30 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 27, co. 3, Cost., dell'art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, lett. f), primo periodo, della legge n. 354 del 1975 (ord. penit.), limitatamente all'inciso «ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risulta nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, lett. f), primo periodo, ord. penit., nella parte in cui prevede che – per i detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'articolo 41-*bis* ord. penit. – la permanenza all'aperto non sia superiore a due ore. In proposito, la Corte ha rilevato che il limite massimo di due ore, sancito da tale disposizione, non abbia alcuna giustificazione in termini di sicurezza. Ha rilevato, altresì, come esso pregiudichi la finalità rieducativa della pena e leda il diritto del detenuto alla salute, in violazione, rispettivamente, dei principi di cui agli articoli 3, 27, comma terzo e 32 della Costituzione.

I motivi dell'ordinanza di rimessione

Giudice *a quo* della vicenda oggetto della sentenza in esame è il Tribunale di sorveglianza di Sassari, il quale dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), ord. penit., nella parte in cui prevede che la permanenza all'aperto non sia superiore a due ore per i detenuti in regime differenziato.

Si ricorda che la norma censurata stabilisce che il regime differenziato prevede «la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10²⁵».

²⁵ Tale comma consente ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto di permanere all'aria aperta per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno, limite minimo che, in base al successivo secondo comma, può essere ridotto per giustificati motivi a due ore. Il rinvio operato dalla norma in commento era stato però interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione come rinvio al testo originario dell'articolo 10 (cioè rinvio materiale e non dinamico) che prevedeva un limite minimo di due ore riducibile a un'ora per motivi eccezionali.

Secondo il giudice rimettente il limite massimo orario giornaliero sancito dalla norma censurata per effetto della modifica operata dall'art. 2, comma 25, lett. f), n. 3), della legge n. 94/2009, non trova alcuna giustificazione in termini di sicurezza, pregiudica la finalità rieducativa della pena e lede il diritto del detenuto alla salute.

Più nel dettaglio la norma in questione violerebbe in primo luogo l'art. 3 Cost., in quanto le ragioni di sicurezza verrebbero soddisfatte dalla selezione del gruppo di socialità, eseguita discrezionalmente dall'amministrazione, e non dal limite di tempo che il gruppo stesso trascorre all'aperto.

Inoltre la medesima norma si porrebbe in contrasto con l'art. 27, comma terzo, Cost., nella parte in cui il censurato limite massimo di permanenza all'aperto inasprirebbe la sanzione in maniera contrastante con il suo scopo di risocializzazione, con un sovrappiù di afflittività che potrebbe rivestire caratteristiche di vessazione.

Infine, sarebbe violato l'art. 32 Cost., essendo l'esposizione alla luce naturale necessaria a preservare la salute del detenuto, soprattutto quando si tratti, come nella specie, di un condannato a pena di lunga durata.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondate le questioni formulate in riferimento agli artt. 3 e 27, comma terzo, Cost., ritenendo assorbita l'ulteriore censura riferita all'art. 32 Cost.

La Corte, nel constatare che, nel regime speciale, la permanenza all'aperto è fruita dal detenuto nell'ambito del c.d. "gruppo di socialità" (un gruppo di persone molto ristretto – non più di quattro, e quindi anche tre o due – opportunamente selezionato dall'amministrazione penitenziaria), ha affermato che il divieto di stare all'aperto oltre la seconda ora, come sancito dalla norma censurata, «mentre comprime, in misura ben maggiore del regime ordinario, la possibilità per i detenuti di fruire di luce naturale e di aria, nulla fa guadagnare alla collettività in termini di sicurezza, alla quale viceversa provvede, e deve provvedere, l'accurata selezione del gruppo di socialità, unitamente all'adozione di misure che escludano la possibilità di contatti tra diversi gruppi di socialità».

Secondo il giudice costituzionale, quindi, l'art. 41-bis, co. 2-quater, lett. f), primo periodo è in contrasto con il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. e con il finalismo rieducativo della pena, di cui al comma terzo dell'art. 27 Cost. Tale previsione peraltro non corrisponderebbe in alcun modo alla funzione istituzionale del regime differenziato, sostanziandosi invece in un improprio «surplus di punizione».

Il Giudice delle leggi ha inoltre osservato che l'ampliamento delle ore della giornata in cui i detenuti in regime speciale possono usufruire di aria e

luce all'aperto contribuisce a delineare una condizione detentiva che, non solo oggettivamente, ma anche e soprattutto nella percezione dei reclusi, possa essere considerata più umana.

Da ultimo, la Consulta ha precisato come l'attuale declaratoria di illegittimità costituzionale del limite massimo delle due ore determini la riespansione, per i detenuti in regime di "41-bis" non sottoposti anche a sorveglianza particolare, della disciplina generale stabilita dall'art. 10 ord. penit.

Pertanto, per effetto della pronuncia costituzionale in commento, la permanenza all'aperto dei detenuti in regime speciale viene regolata sia dall'art. 10, co. 1, ord. penit., per la quantità di ore (almeno quattro ore al giorno), sia dall'art. 10, co. 2, ord. penit., che conferisce la facoltà al direttore dell'istituto di ridurne la durata, per giustificati motivi, fino a due ore al giorno.

2.7. La sentenza n. 31 del 2025 sul requisito di residenza pregressa in Italia al fine del riconoscimento del reddito di cittadinanza

La Corte costituzionale, con la [sentenza](#) n. 31 del 12 febbraio-20 marzo 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui prevedeva che, al fine del riconoscimento del reddito di cittadinanza – istituto abrogato a decorrere dall'anno 2024²⁶ –, il soggetto dovesse essere stato residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché «per almeno 5 anni» – ferma restando la condizione, non oggetto del dispositivo della sentenza, della residenza in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo –.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, con ordinanza del 31 maggio 2022 (reg. ord. n. 100 del 2022). L'ordinanza ha rimesso alla Corte costituzionale: in via principale, la questione di legittimità dell'intera disposizione summenzionata – comprensiva della condizione suddetta relativa agli ultimi due anni – sul requisito di residenza; in via subordinata, la questione di legittimità del solo requisito di anzianità almeno decennale di residenza pregressa in Italia.

L'ordinanza ritiene che le questioni sottoposte alla Corte costituzionale rientrino nella fattispecie della cosiddetta doppia pregiudizialità, in quanto esse fanno riferimento a una possibile violazione sia di un principio costituzionale – il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione – sia di norme dell'Unione europea²⁷ – al rispetto delle quali l'ordinamento interno è vincolato ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione –. Si ricorda che, secondo la giurisprudenza della medesima Corte in materia di “doppia pregiudizialità”, è rimessa, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, alla discrezionalità del giudice la scelta tra la disapplicazione della normativa interna ritenuta incompatibile con quella (dotata di efficacia diretta) dell'Unione europea e la rimessione alla Corte costituzionale della valutazione di legittimità costituzionale (nelle due fattispecie, il giudice e,

²⁶ Cfr. la norma abrogativa di cui all'articolo 1, comma 318, della L. 29 dicembre 2022, n. 197, e successive modificazioni.

²⁷ Cfr. in particolare il punto 2.4 della parte della [sentenza](#) relativa ai motivi di fatto.

rispettivamente, la Corte costituzionale possono sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea)²⁸.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione posta in via subordinata dall'ordinanza di rimessione, questione concernente, come detto, la legittimità costituzionale del requisito di anzianità almeno decennale di residenza pregressa in Italia; tale requisito – posto, come già ricordato, con riferimento a un istituto (il reddito di cittadinanza) abrogato a decorrere dall'anno 2024 – viene ridotto, da parte della sentenza, da dieci a cinque anni, con conseguente assorbimento – considerato il carattere esaustivo del dispositivo della sentenza al fine della definizione del giudizio nell'ambito del quale è stata emessa l'ordinanza di rimessione – delle altre questioni (a parte alcune dichiarate inammissibili).

La sentenza, pur confermando la giurisprudenza della medesima Corte sulla suddetta “doppia pregiudizialità”, si fonda sui principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'articolo 3 della Costituzione. Al fine dell'inquadramento della questione, la sentenza osserva che l'istituto del reddito di cittadinanza non aveva, come già rilevato dalla medesima Corte, una natura meramente assistenziale, ma perseguiva anche obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale, sottesi alla condizione giuridica della stipulazione di un “Patto per il lavoro” o di un “Patto per l'inclusione sociale”. Tale natura mista del beneficio può costituire la giustificazione della previsione di un requisito di anzianità di residenza pregressa in Italia, il quale limiti il riconoscimento di un beneficio ai soggetti che abbiano un certo tipo di radicamento nel territorio nazionale. Questo requisito – riconosce la Corte – può dar luogo a discriminazioni indirette, in quanto, di fatto, il cittadino italiano può trovarsi nelle condizioni per soddisfare il medesimo requisito più facilmente di altri soggetti, ma – prosegue la Corte nel passaggio in oggetto – “non di meno la discriminazione indiretta ben può ritenersi giustificata quando sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata”.

Quest'inquadramento della questione – osserva la Corte – non è inficiato dalla [sentenza](#) della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 luglio

²⁸ Sempre in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla cosiddetta doppia pregiudizialità, nei casi in cui la questione concerna esclusivamente la violazione di norme dell'Unione europea non inerenti a interessi o principi di rilievo costituzionale (casi in cui, quindi, la questione non rientri nell'ambito della “doppia pregiudizialità”), il sindacato da parte della medesima Corte costituzionale non è ammissibile.

L'ordinanza di rimessione in oggetto ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” si è sviluppata in particolare a partire dalla [sentenza](#) (della medesima Corte) n. 269 del 7 novembre-14 dicembre 2017, della quale l'ordinanza suddetta riporta ampi passaggi.

2024, relativa alle cause riunite C-112/22 e C-223/22. Tale sentenza, infatti: da un lato, non ha riguardato la qualificazione del reddito di cittadinanza, avendo la medesima riconosciuto che è di competenza del giudice nazionale valutare se tale istituto rientri nelle nozioni di prestazioni sociali, assistenza sociale o protezione sociale; dall'altro lato, ha affermato che è incompatibile con la disciplina dell'Unione europea²⁹ una normativa di uno Stato membro che subordini l'accesso dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura, qualificata (da parte, come detto, del giudice nazionale) quale prestazione sociale, o di assistenza sociale o di protezione sociale, al requisito (benché, in ipotesi, posto anche per i cittadini di tale Stato membro) della residenza pregressa nel summenzionato Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisca con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza.

Ciò premesso, riguardo alla sussistenza degli elementi di necessità e di proporzionalità del requisito di anzianità – quindi, come detto, degli elementi giustificativi della possibile discriminazione indiretta –, la sentenza n. 31 in esame rileva che il limite minimo decennale non è in ragionevole correlazione con le finalità sopra menzionate, sottese all'istituto del reddito di cittadinanza, e che quindi il requisito decennale configura una violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'articolo 3 della Costituzione. La sentenza ricorda che proprio in relazione a tale requisito decennale era stata aperta “una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese”; tale procedura – rileva ancora la sentenza – è stata chiusa solo a seguito della suddetta abrogazione dell'istituto del reddito di cittadinanza “e alla sua sostituzione con l'assegno di inclusione, dove il termine di residenza pregressa è stato ridotto a cinque anni, non più oggetto di contestazione a livello della Commissione europea”. La determinazione, operata dalla sentenza della Corte, di riduzione a cinque anni del requisito di anzianità pregressa si basa in particolare su quest'ultima scelta, nell'ambito della disciplina del nuovo istituto, nonché sulla citata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 luglio 2024, che ha considerato³⁰ il requisito di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio di uno Stato membro – requisito posto dalla disciplina dell'Unione europea per il riconoscimento dello status di straniero (cittadino di Paese terzo) soggiornante di lungo periodo – come sufficiente a

²⁹ La disciplina dell'Unione europea in oggetto è posta dall'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, e successive modificazioni (direttiva “relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo”).

³⁰ Cfr., in particolare, il punto 57 della suddetta [sentenza](#).

testimoniare il radicamento del richiedente nel Paese in questione e come sufficiente, quindi, al fine del riconoscimento, dopo l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo, della parità di trattamento nell'ambito delle prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale.

2.8. La sentenza n. 33 del 2025 in materia di inclusione delle persone singole fra coloro che possono adottare un minore straniero residente all'estero

La Corte Costituzionale, con la sentenza in titolo, ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita umana e familiare), e ha dunque dichiarato illegittimo l'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 nella parte in cui non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La pronuncia riguarda l'**art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983** (“*Diritto del minore ad una famiglia*” o legge quadro sulle adozioni) che, in virtù del richiamo ai requisiti soggettivi dettati dall'art. 6 della medesima legge per l'adozione nazionale, consente la presentazione della dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale alle sole **coppie coniugate** da almeno tre anni o stabilmente e continuativamente conviventi per un periodo di tre anni prima del matrimonio.

I motivi del ricorso

La questione è stata sollevata dal Tribunale per i minorenni di Firenze, che, nel medesimo giudizio, aveva già avanzato una questione di costituzionalità con riferimento all'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, ordinanza giudicata inammissibile dalla Corte costituzionale per inadeguata motivazione circa la non manifesta infondatezza.

In fase di riassunzione del giudizio, il Tribunale ha deciso di sottoporre nuovamente alla Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 allargando il *petitum* all'art. 30, comma 1, della medesima legge e censurando altresì il contrasto con le disposizioni di cui all'art. 2 Cost. che tutela le formazioni sociali all'interno delle quali si esplica la personalità dell'individuo; la nuova ordinanza, ricorda la Corte nella sentenza, ha inoltre richiamato in modo più ampio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con un approfondimento delle ragioni di contrasto delle norme nazionali con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il Tribunale rimettente sottolinea come le norme censurate, da un lato, «costituiscono effettivo impedimento alla valutazione di idoneità adottiva delle persone non coniugate» e dall'altro non realizzerebbero neppure il fine della tutela dell'interesse del minore.

Esse lederebbero in primo luogo l'art. 2 della Costituzione, soprattutto alla luce della profonda **trasformazione del concetto di famiglia** quale formazione sociale all'interno delle quali si esplica la personalità dell'individuo, che si sarebbe non solo allargato, ma anche approfondito attraverso il riconoscimento dato dalla giurisprudenza costituzionale alla rete di relazioni familiari che contribuiscono a costruire l'identità del minore (a sostegno cita le sentenze Corte cost. 79 del 2022 e 183 del 2023). Il giudice *a quo* ricorda che la Corte costituzionale (sent. 183 del 1994) avrebbe già da tempo ritenuto superata l'idea che l'adozione debba rispondere ad un principio di "*imitatio naturae*", per cui la bigenitorialità, a parere dello stesso giudice, non risponderebbe a un «vincolo giuridico a tutela diretta del minore», ma sarebbe «il retaggio di una supposta logica naturalistica secondo una visione dogmatica della nozione di famiglia».

In secondo luogo, le norme censurate lederebbero l'art. 117 Cost., in relazione all'art 8 CEDU che tutela il **diritto alla vita privata** dalle ingerenze delle pubbliche autorità che non siano conformi alla legge e che non siano necessarie in una società democratica: a tale proposito il giudice *a quo* ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, tale nozione «implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale pressante e, in particolare, che sia proporzionata a uno degli scopi legittimi perseguiti dalle autorità».

La decisione della Corte costituzionale

La Corte preliminarmente riconosce l'ammissibilità della riproposizione di una questione di legittimità costituzionale nello stesso giudizio avendo la Corte emesso nel primo caso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente.

Procede quindi a delimitare l'ambito della decisione, espungendo il riferimento all'art. 30, comma 1, che si limita a disciplinare la pronuncia del decreto di idoneità all'adozione sussistendo i requisiti stabiliti dall'art. 29-*bis*, nonché evidenziando che la questione sollevata attiene esclusivamente alla condizione della persona che ha lo stato libero in quanto non vincolata da matrimonio, lasciando dunque impregiudicata la condizione della persona che non ha lo stato libero in quanto parte di un'unione civile.

Dopo aver compiuto un'ampia disamina dell'istituto dell'adozione, volto a ricostruire il rapporto fra la tutela dell'interesse del minore e i criteri normativi di selezione degli aspiranti adottanti, la Corte sottolinea come il legislatore italiano, pur non essendosi avvalso della facoltà concessa dalle

convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate (da ultimo quella de L'Aja del 1993) di consentire l'adozione anche ai single e avendo preferito attenersi ad un modello bigenitoriale, abbia tuttavia accreditato, sia pure in limitate ipotesi, l'attitudine della persona singola a garantire in astratto un ambiente stabile e armonioso al minore. Ciò avviene non solo nei casi in cui durante l'affidamento preadottivo si verifica la morte o l'incapacità di uno dei coniugi o la separazione dei coniugi stessi (art. 25, commi 4 e 5, della legge 184/1983), ma soprattutto per l'adozione in casi particolari, nei quali il diritto a presentare domanda di adozione viene direttamente riconosciuto anche alla persona non coniugata (art. 44, comma 3).

Passando, quindi, ad esaminare nel merito le questioni di legittimità costituzionale sottoposte, la Corte rileva che «la scelta di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della generale libertà di autodeterminarsi, libertà riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concernente la sfera privata e familiare». Tale scelta, tuttavia, investe una pluralità di interessi, *in primis* quelli del potenziale figlio, ragione per cui l'autodeterminazione orientata alla genitorialità può farsi valere soltanto ove si opponga a scelte legislative che, avendo riguardo al complesso degli interessi implicati, risultino irragionevoli e non proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito (sentenza n. 221 del 2019). Spetta infatti al legislatore il compito di dettare le condizioni di accesso a forme di genitorialità diverse dalla procreazione naturale.

Una simile impostazione è condivisa, a parere della Corte, anche dalla CEDU e dalla Corte di Strasburgo. L'art. 8, paragrafo 2, CEDU esplicitamente stabilisce che l'ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio del diritto alla vita privata può esplicarsi solo se prevista dalla legge e «costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». A tale proposito, la Corte EDU ha specificato che in una società democratica la necessità di un'ingerenza «dipende dal suo corrispondere a un'esigenza sociale urgente, vale a dire dal suo essere proporzionata allo scopo legittimo perseguito, tenuto conto del giusto equilibrio che deve essere garantito tra gli interessi concorrenti rilevanti».

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la Corte costituzionale ritiene che l'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale sia in contrasto con gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

La disciplina censurata si riverbera infatti sul diritto alla vita privata, inteso come libertà di autodeterminazione, nella sua accezione di interesse a realizzare la propria aspirazione alla genitorialità e al contempo, non

rispondendo a un'esigenza sociale pressante, configura un'interferenza non necessaria in una società democratica.

L'aprioristica esclusione delle persone singole dalla genitorialità adottiva, continua la Corte, rischia inoltre di riverberarsi negativamente sulla stessa effettività del diritto del minore a essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso, diritto che può essere adeguatamente preservato attraverso la verifica giudiziale concernente la concreta idoneità della persona all'adozione. Resta infatti ferma l'applicabilità alla persona singola delle restanti previsioni di cui all'art. 6 della legge n. 184 del 1983, non solo relativamente all'età, ma soprattutto circa l'idoneità affettiva e la capacità di educare, istruire e mantenere un minore.

3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (GENNAIO – MARZO 2025)

Nel periodo considerato si registra un solo auspicio della Corte diretto al legislatore statale, che ha riguardato la diversificazione dell’approccio legislativo in materia di “raffreddamento” della rivalutazione automatica delle pensioni.

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<p>Sentenza n. 19/2025 del 29 gennaio 2025 – 14 febbraio 2025</p> <p>Camera Doc. VII n. 440</p>	<p>Fermo restando che il nesso tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi, è auspicabile che, in un futuro sempre più prossimo, per i pensionati sottoposti al regime contributivo l’approccio legislativo possa essere diversamente calibrato.</p>	<p>«[...] Non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l’adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (...), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di “non irragionevolezza” [...], calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce [...]. [I]l principale indicatore della “non irragionevolezza” dell’opzione legislativa è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all’erosione inflattiva (...). È sempre indispensabile, tuttavia, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi [...] e, dall’altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo[...], ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce (...)»¹¹.– In linea con quanto ora esposto, anche la misura introdotta dall’art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 non risulta rompere gli argini fissati da questa Corte a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati. (...) 12.1.– (...) il modulo di “raffreddamento” qui in esame si rivela</p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi (...) che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale (...). In particolare, rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l'odierno meccanismo risulta: più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) alcun "contributo di solidarietà" aggiuntivo. Il congegno normativo in discorso salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS. Inoltre, nel disporre un "rallentamento" della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest'ultima, infatti, viene prevista – sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche – anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell'inflazione. [...]12.4. – Questa Corte, pur nella consapevolezza che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, non può tuttavia esimersi [...] dal sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una "disciplina più stabile e rigorosa" del meccanismo di perequazione delle pensioni. Del resto, l'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 ha già</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>dettato una regola che, in ossequio alla durata indeterminata espressamente conferitale, dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie. (...) [...] 13.4.– Per i rimettenti sarebbe lesa, altresì, la “dignità del lavoratore in quiescenza”, la cui pensione più alta rispetto alla media verrebbe considerata “alla stregua di un mero privilegio”. A questo proposito, è invece da escludere che i moduli di rallentamento dell’indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti disconoscano il valore della qualità del lavoro prestato. L’attenzione a quest’ultimo profilo è già espressa, invero, nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo. Si tratta di un meritato riconoscimento dell’impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo (...) rispetto a quelli interamente attratti nell’orbita del sistema contributivo. A tale proposito, fermo restando che il nesso di certo sussistente tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi del trattamento, pur tuttavia è auspicabile che, in un futuro ormai sempre più prossimo, per la categoria di pensionati da ultimo citata l’approccio legislativo possa essere diversamente calibrato»</i></p>

3.1 La sentenza n. 19 del 2025 in materia di adeguamento degli assegni pensionistici di importo più elevato alle variazioni del costo della vita

La Corte costituzionale, con la sentenza 29 gennaio 2025, n. 19, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione al meccanismo di riduzione progressiva (cd raffreddamento), inversa rispetto all'entità degli assegni, della percentuale di indicizzazione dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo, previsto per il 2023 dall'art. 1, c. 309, della L. 197/2022, nonché inammissibili quelle riferite all'analogo meccanismo posto per scaglioni progressivi (e non sull'importo complessivo del trattamento) a decorrere dal 2001 dall'art. 69, c. 1, della L. 388/2000.

Ai fini di una più chiara comprensione della pronuncia in commento, occorre preliminarmente ricordare che l'indicizzazione (cd perequazione) dell'importo dei trattamenti pensionistici è disposta dal nostro ordinamento in modo decrescente in base all'importo dell'assegno e allo scopo di adeguare annualmente l'importo delle pensioni all'aumento del costo della vita

Nel rilevare la non fondatezza e la inammissibilità delle suddette questioni di legittimità costituzionale, la Corte ha tuttavia rivolto al legislatore l'invito ad un approccio legislativo al meccanismo di perequazione diversamente calibrato con riferimento ai pensionati soggetti interamente al sistema contributivo, fermo restando che il nesso tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi.

La Corte ha sottolineato altresì che la disciplina generale del meccanismo di perequazione introdotta a regime, a decorrere dal 2022³¹, dall'art. 1, c. 478, della L. 160/2019, “dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie”.

La questione

La Corte costituzionale era stata chiamata dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Toscana e per la Regione Campania (ordinanze nn. 182, 185 e 238 del 2024) a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 309, della L. 197/2022 e dell'art. 69, c. 1, della L. 388/2000, a seguito dei ricorsi presentati da soggetti in quiescenza per il

³¹ Salvo le modifiche per gli anni 2023 e 2024 previste, rispettivamente, dal richiamato art. 1, c. 309, della L. 197/2022 e dall'art. 1, c. 135, della L. 213/2023.

riconoscimento, per gli anni dal 2022 al 2024³², del diritto (disconosciuto in sede amministrativa) alla rivalutazione integrale del trattamento pensionistico in godimento, superiore per due dei ricorrenti a dieci volte quello minimo e per un altro ricorrente rientrante nella fascia di riferimento oltre 6 e fino a 8 volte il medesimo trattamento minimo.

In particolare, l'art. 1, c. 309, della L. 197/2022 prevedeva, per il 2023, che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici fosse riconosciuta integralmente solo per quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS. Per quelli superiori, invece, la rivalutazione veniva riconosciuta in misura decrescente pari, rispetto alla variazione dell'indice del costo della vita: all'85 per cento per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; al 53 per cento per quelli di importo compreso tra cinque e sei volte tale soglia; al 47 per cento per i trattamenti inclusi in una forbice tra le sei e le otto volte il suddetto limite; al 37 per cento per quelli rientranti nell'intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; al 32 per cento per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo.

L'art. 69, c. 1, della L. 388/2000, prevede invece, a decorrere dal 1° gennaio 2001, un indice di rivalutazione automatica applicato per fasce di importo dei trattamenti pensionistici (e non sull'importo complessivo degli stessi) che si applica integralmente alle pensioni fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per quelli superiori la rivalutazione viene riconosciuta in misura decrescente pari, rispetto alla variazione dell'indice del costo della vita, al 90 per cento per le pensioni comprese tra tre e cinque volte il minimo e al 75 per cento per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo.

I giudici dei tre giudizi principali, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 1, c. 309, della L. 197/2022, prospettano la lesione dei principi di uguaglianza, di progressività del prelievo tributario e di ragionevolezza.

Pur ricordando infatti i precedenti che hanno dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate su analoghe previsioni di legge, i giudici *a quo* rilevano che le suddette disposizioni si inserivano nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità, mentre la legge n. 197/2022 rappresentava “per la prima volta una manovra di bilancio espansiva, nell'ambito della sospensione, a partire dal mese di marzo 2020, ma più volte prorogata, delle regole del Patto di Stabilità a livello dell'UE”.

Secondo i giudici *a quo*, la limitazione della piena rivalutazione dei trattamenti pensionistici, con conseguente riduzione dell'adeguatezza della retribuzione differita rappresentata dal trattamento pensionistico, e l'imposizione di sacrifici a carico dei lavoratori in quiescenza nel contesto di

³² Più precisamente, per gli anni dal 2022 al 2024, nei giudizi di cui alle ordinanze n. 182 e n. 185 del 2024, e a decorrere dal 1° gennaio 2023, nel giudizio di cui all'ordinanza n. 238 del 2024.

una manovra espansiva lederebbero altresì i fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità e conservazione del trattamento pensionistico.

Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 69, c. 1, della L. 388/2000 - questione sollevata dalla sola ordinanza n. 182 del 2024 – il giudice a quo, pur riconoscendo che la disposizione è caratterizzata “da un'apparente minore lesività in concreto” poiché le riduzioni ivi previste si applicano per scaglioni, ritiene che anch'essa contrasti con i principi di tutela della dignità del lavoratore e di adeguatezza e proporzionalità, nonché con il principio di temporaneità a causa dell'assenza di un limite temporale all'operatività della norma risalente al 2000.

Si evidenzia che, per quanto concerne l'ammissibilità della domanda di riconoscimento della perequazione per l'anno 2024, uno dei giudici *a quo* ha dichiarato di essersi riservato di decidere in quanto la relativa disciplina è stata oggetto di sopravvenienze normative successive al deposito del ricorso (di cui all'art. 1, c. 135, L. 213/2023). Per quanto concerne l'ammissibilità della domanda di riconoscimento della perequazione per l'anno 2022, l'INPS, costituitosi in giudizio, ha evidenziato che avrebbe comunque trovato applicazione l'art. 1, c. 478, della L. 160/2019³³, destinato a sostituire, a regime, il precedente meccanismo disciplinato dalla norma impugnata, ossia l'art. 69, c. 1, della L. 388/2000.

La decisione della Corte

La Corte, con la sentenza in commento (che riunisce i tre giudizi principali poiché essi mirano al medesimo risultato), ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 1, c. 309, della L. 197/2022, nonché inammissibili quelle riferite all'art. 69, c. 1, della L. 388/2000.

Dopo aver sinteticamente ricordato gli interventi legislativi che hanno inciso sulla dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, la Corte passa ad analizzare le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 1, c. 309, della L. 197/2022, dichiarandole, nel merito, non fondate, alla luce dei precedenti della medesima Corte (tra tutte, cfr. la sentenza n. 234 del 2020).

³³ A seguito di talune modifiche introdotte per il biennio 2023-2024, la disciplina a regime introdotta dal richiamato art. 1, c. 478, L. 160/2019 si è applicata infatti per l'anno 2022 e tornerà ad applicarsi dal 2025. In base a tale disciplina l'indicizzazione dei trattamenti pensionistici è riconosciuta in misura pari, rispetto alla variazione dell'indice del costo della vita, al 100% per la fascia di importo complessivo dei trattamenti pensionistici del soggetto fino a 4 volte il trattamento minimo INPS, al 90% per la fascia di importo complessivo dei trattamenti pensionistici compresa tra 4 e 5 volte il predetto minimo e al 75% per la fascia di importo complessivo dei trattamenti superiore a 5 volte il medesimo minimo.

Afferma infatti la Corte che “il meccanismo legislativo non è irragionevole perché salvaguarda integralmente le pensioni di più modesta entità e, per un periodo limitato, riduce progressivamente la percentuale di indicizzazione di tutte le altre al crescere degli importi dei trattamenti, in ragione della maggiore resistenza delle pensioni più elevate rispetto agli effetti dell'inflazione”.

Tra l'altro, osserva la Corte, “il modulo di “raffreddamento” qui in esame si rivela meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte di questa Corte”.

La Corte evidenzia altresì che la norma censurata in realtà rispetta il principio di proporzionalità in quanto “il meccanismo qui scrutinato non comporta l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati”.

La Corte dichiara poi inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 69, c. 1, della L. 388/2000 in quanto la disciplina ivi prevista è stata sostituita, a partire dal 1° gennaio 2022, dal meccanismo limitativo previsto dall'art. 1, c. 478, della L. 160/2019 che è dunque l'unica disposizione che, già applicata nell'anno 2022, sarebbe chiamata a governare la perequazione dei trattamenti pensionistici per l'anno 2023.

La Corte ha tuttavia rivolto al legislatore l'invito ad un approccio legislativo al meccanismo di perequazione diversamente calibrato con riferimento ai pensionati soggetti interamente al sistema contributivo, fermo restando che il nesso tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi.

4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE

4.1. La sentenza n. 1 del 2025 in materia di requisito della residenza di dieci anni sul territorio nazionale per prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica (legge provinciale di Trento n. 15 del 2005)

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 5, comma 2-*bis* e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)».

In particolare, la Corte ha ritenuto violati il principio di eguaglianza e la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali nella parte in cui le disposizioni censurate richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Le disposizioni oggetto della censura da parte della Corte Costituzionale sono state introdotte rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021).

In particolare, il comma 2-*bis* dell'articolo 5, prevedeva per l'accesso agli alloggi locati da ITEA s.p.a., dalle imprese convenzionate o che avessero stipulato una convenzione con la Provincia e dalla Provincia stessa, anche per il tramite delle società da essa controllate, per quel che concerne gli alloggi gestiti tramite finanziamento di fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 4 del 2019 ovvero la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la

durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo, salvo il caso di permanenza nell'alloggio e nel caso di subentro.

I medesimi requisiti aggiuntivi venivano richiesti dall'articolo 3, comma 2-*bis*, per la concessione di contributi integrativi per i nuclei familiari che si trovano in condizione economico-patrimoniale insufficiente per pagare il canone di locazione per gli alloggi messi a disposizione da ITEA s.p.a. e non si collocano in posizione utile nella graduatoria per l'assegnazione di un alloggio.

I motivi del ricorso

La Corte di cassazione, prima sezione civile, con l'ordinanza n. 105 del 2024, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis* e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo* rimette alla Corte Costituzionale la decisione sul ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento contro la sentenza d'appello di accoglimento della domanda di un titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo contro il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento adottato in esecuzione della normativa censurata. Nel giudizio di merito la disposizione provinciale era stata disapplicata in quanto confliggente con il principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*) della direttiva 2033/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, ai sensi delle quali il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale e l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio

La Corte rimettente non ha ritenuto praticabile la disapplicazione nel caso di specie sostenendo la necessità della declaratoria di incostituzionalità al fine di garantire un "effetto demolitivo *erga omnes*" (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

Il giudice *a quo* argomenta, in termini di non manifesta infondatezza, che le disposizioni oggetto di giudizio contrastano con l'articolo 3 della Costituzione prevedendo requisiti per l'accesso all'alloggio e al contributo integrativo irragionevoli e svincolati dalla valutazione dello stato di bisogno.

Il requisito della residenza decennale si porrebbe, altresì, in contrasto con l'articolo 117, primo e quinto comma, della Costituzione, in relazione alle disposizioni della direttiva del Consiglio sopracitata, in quanto contrastante con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e con la responsabilità di dare attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione Europea.

La Provincia autonoma di Trento, costituitasi in giudizio, ritiene non fondate le questioni sollevate dalla Corte di cassazione adducendo che le disposizioni censurate sono state adottate con l'obiettivo di coordinare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica con la disciplina statale del reddito di cittadinanza il quale è contraddistinto da una funzione simile a quella del contributo integrativo del canone di locazione.

Inoltre, secondo il resistente, la disciplina provinciale non sarebbe irragionevole rispondendo ad un contesto di risorse limitate, al radicamento sul territorio, che la stessa direttiva 2003/109/CE valorizza.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha accolto le questioni riferite agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. dichiarando assorbite le censure relative alla violazione dell'art. 117, quinto comma.

I giudici costituzionali procedono a sviluppare il ragionamento toccando gli elementi fondamentali della relazione fra ordinamento nazionale e comunitario.

In primo luogo, la sentenza rileva che l'efficacia diretta dell'articolo 11, paragrafo 1, lettere *d)* e *f)* direttiva 2003/109/CE non preclude l'esame delle disposizioni regionali in contrasto.

La Corte, richiamando la sentenza n. 181 del 2024, e, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, afferma che è rimessa alla discrezionalità del giudice la scelta tra la disapplicazione della normativa interna ritenuta incompatibile con quella (dotata di efficacia diretta) dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, e la rimessione alla Corte costituzionale della valutazione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.

In tale caso, in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea emerse nei diversi gradi di giudizio, la Corte non può esimersi dal rispondere al fine di garantire il "tono costituzionale" delle questioni sollevate, derivante dalla violazione di principi e interessi costituzionali.

Inoltre, con riferimento al rapporto tra il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione Europea e il sindacato di legittimità costituzionale la Corte rileva che "in un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentratore di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate".

Nel caso di specie, la natura discriminatoria della disposizione provinciale censurata necessita di una pronuncia produttiva di effetti *erga omnes* affinché non permanga l'incertezza o il rischio che la pubblica amministrazione

continui ad applicare la disciplina controversa in quanto la disapplicazione non rimuoverebbe la normativa confliggente dall'ordinamento.

La Corte prosegue il suo giudizio ritenendo fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost.

Nel percorso logico seguito dai giudici costituzionali, l'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e il riconoscimento di sussidi per il canone di locazione sono ricondotti al diritto all'abitazione che si configura come "diritto fondamentale di natura sociale". Di conseguenza, le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ovvero l'offerta di un alloggio e il sussidio coerente al bisogno abitativo, rappresentano un "servizio pubblico" volto ad assicurare ai soggetti economicamente deboli un'esistenza dignitosa e funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

In virtù di ciò, la Corte rileva che il requisito della residenza protratta non risponde adeguatamente alla *ratio* della disciplina in quanto svincolato dalle situazioni di bisogno risultando preclusivo e, quindi, discriminatorio per i soggetti che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza.

Nel valutare l'esigenza di coordinamento delle norme censurate con la disciplina del reddito di cittadinanza i giudici costituzionali rilevano come le due prestazioni tutelino bisogno differenti. Il reddito di cittadinanza persegue, infatti, un obiettivo di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale mentre l'edilizia residenziale pubblica "è diretta a soddisfare un bisogno primario della persona".

Inoltre, la norma censurata, non ponderando lo stato di bisogno, risulta al vaglio della Corte manifestamente irragionevole in quanto non impedisce la determinazione di trattamenti diversificati tra soggetti nelle medesime condizioni di fragilità.

La sentenza riconosce, dunque, la violazione del principio dell'uguaglianza formale e sostanziale in quanto la negazione della funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica limiterebbe la libertà dei cittadini e aggiungerebbe un ostacolo di ordine economico e sociale all'eguaglianza tra di essi.

L'irragionevolezza è, altresì, suffragata dalla minor tutela riconosciuta dalle disposizioni provinciali alla permanenza non continua sul territorio nazionale pregiudizievole nei confronti di quei soggetti che, proprio in virtù di una posizione di fragilità, sono costretti a trasferirsi di frequente.

Infine, la Corte ritiene fondata la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. censurando le disposizioni provinciali in quanto discriminatorie per i soggiornanti di lungo periodo che pur avendo conseguito il requisito della permanenza quinquennale, valida per il l'ottenimento del permesso di soggiorno UE, non coprono comunque il requisito ivi previsto violando la parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo

1, lettere *d*) e *f*), della direttiva sopra richiamata prescrive per i sussidi per il canone e per l'accesso agli alloggi per tali soggetti.

5. L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE CONNESSA A MONITI PRECEDENTI³⁴

5.1. L'ordinanza n. 18 del 2021 e la sentenza n. 131 del 2022: attribuzione del cognome dei figli nati nel matrimonio, nonché fuori dal matrimonio

Con l'ordinanza n. 18 del 2021 (v. [Rassegna](#), n. 1 del 2018) la Corte costituzionale ha sollevato, disponendone la trattazione dinnanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui, in mancanza di diverso accordo dei genitori, impone l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori. Con tale ordinanza la Corte ha ravvisato la sussistenza di un contrasto «della vigente disciplina, impositiva di un solo cognome e ricognitiva di un solo ramo genitoriale, con la necessità, costituzionalmente imposta dagli artt. 2 e 3 Cost., di garantire l'effettiva parità dei genitori, la pienezza dell'identità personale del figlio e di salvaguardare l'unità della famiglia». In seguito, con sentenza n. 131 del 2022 (v. [Rassegna](#), n. 2 del 2022) la Consulta ha dichiarato illegittimo l'articolo 262, primo comma, del codice civile nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume automaticamente il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assuma i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatta salva la possibilità che, di comune accordo, i genitori attribuiscono soltanto il cognome di uno dei due. L'illegittimità costituzionale è stata estesa anche alle norme sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio e al figlio adottato (artt. 299 c.c. e 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983). Secondo la Corte, l'automatica attribuzione del solo cognome paterno «si traduce nell'invisibilità della madre» ed è il segno di una disuguaglianza tra i genitori.

In materia si segnala che al Senato della Repubblica è stato avviato l'esame del disegno di legge n. 2, recante “Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli”, e dei connessi disegni di legge nn. 21

³⁴ In questa sezione si dà conto dell'attività parlamentare connessa a moniti della Corte costituzionale illustrati nei precedenti numeri della rassegna. In particolare, si dà conto delle attività parlamentari avviate anche successivamente al trimestre di riferimento del monito e quindi non considerate nei precedenti numeri della Rassegna.

“Modifiche al codice civile in materia di cognome”, 131 “Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli” e 918 “Nuove disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai coniugi e ai figli”.

In particolare, il d.d.l. n. 2, è stato assegnato alla Commissione 2^a Giustizia in sede redigente il 14 novembre 2022 e nuovamente assegnato alla medesima Commissione in sede referente il 1° aprile 2025 (annunciato nella seduta n. 289). I connessi provvedimenti nn. 21, 131 e 198 sono stati incardinati l’11 gennaio 2024 (seduta n. 112). In data 16 aprile è stato altresì assegnato alla Commissione giustizia l’Atto Senato n. 1438. In linea generale, i progetti di legge citati intervengono, da un lato, sulla disciplina civilistica relativa al cognome dei figli, permettendo, con diverse soluzioni, l’attribuzione anche del cognome materno e, dall’altro, sulla normativa relativa al cognome dei coniugi, dando la possibilità di scelta di un cognome comune o prevedendo la conservazione del proprio cognome per ciascun coniuge oppure consentendo l’aggiunta al cognome di un coniuge del cognome dell’altro (v. [dossier](#) per approfondimenti).

I provvedimenti in oggetto sono attualmente in corso di esame in Commissione 2^a Giustizia, presso la quale hanno avuto luogo alcune audizioni. L’ultima seduta in merito si è svolta in data 8 aprile 2025.

5.2. Le ordinanze nn. 97 del 2021 e 122 del 2022 in materia di ergastolo ostativo per reati di mafia

Con l'ordinanza n. 97 del 2021 (v. [Rassegna](#) n. 2 del 2021) la Corte costituzionale ha sottolineato l'incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano nella collaborazione l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo per un reato ostativo, per accedere alla liberazione condizionale, demandando però al legislatore il compito di operare scelte di politica criminale tali da contemperare le esigenze di prevenzione generale e sicurezza collettiva con il rispetto del principio di rieducazione della pena affermato dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione. In particolare, la Corte sottolinea che per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di congrui e specifici elementi – oltre ad una regolare condotta carceraria, alla mera partecipazione al percorso rieducativo o all'aver dichiarato di essersi dissociato dall'organizzazione –, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino.

Successivamente, con l'ordinanza n. 122 del 2022 (v. [Rassegna](#) n. 2 del 2022) la Corte costituzionale rinvia ulteriormente all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la trattazione delle questioni citate di legittimità costituzionale, ribadendo che rimangono inalterate le ragioni che l'avevano indotta a sollecitare l'intervento del legislatore, al quale compete una complessiva, ponderata e coordinata disciplina della materia.

In materia si segnala che il decreto-legge 31 ottobre 2022 n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, è intervenuto, tra l'altro, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia.

In particolare, l'articolo 1: esclude dal novero dei reati ostativi i delitti contro la pubblica amministrazione; estende il regime differenziato per l'accesso ai benefici anche ai reati non ostativi, ma che siano caratterizzati da nesso teleologico con tali reati; trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo; sostituisce la disciplina della collaborazione impossibile o irrilevante con una nuova regolamentazione dell'accesso ai benefici penitenziari e alle misure

alternative alla detenzione, applicabile a tutti i detenuti ed internati che non collaborano con la giustizia; prevede l'ampliamento delle fonti di conoscenza cui la magistratura di sorveglianza deve ricorrere e la modifica del relativo procedimento, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino.

L'articolo 2 interviene sulla disciplina in materia di liberazione condizionale con riguardo alle condizioni di accesso all'istituto da parte dei condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, prevedendo l'innalzamento della durata del periodo di pena da espiare per l'accesso alla liberazione condizionale del detenuto per reati ostativi non collaborante, nonché l'allungamento della durata della libertà vigilata in caso di condanna all'ergastolo. Sono inoltre apportate modifiche alla disciplina dell'effetto estintivo della liberazione condizionale e delle prescrizioni di libertà vigilata con riguardo ai medesimi soggetti.

L'articolo 3 prevede una disciplina transitoria da applicare ai condannati non collaboranti per reati "ostativi" commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma, con riguardo alle specifiche disposizioni che rendono più gravoso il regime di accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale.

Per approfondimenti si rinvia al [dossier](#) di approfondimento predisposto dai servizi studi del Senato e della Camera.

5.3. La sentenza n. 150 del 2021: diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa

Con la sentenza n. 150 del 2021 (v. [Rassegna](#) n. 3 del 2021) la Corte costituzionale dichiara incostituzionale l'art. 13 della legge sulla stampa, n. 47/1948, che prevedeva un'aggravante ad effetto speciale, così eliminando il rischio che il giudice, processando un giornalista della carta stampata per diffamazione, aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato, sia obbligato ad infliggergli la pena della reclusione da uno a sei anni e della multa, come previsto da quella norma. Inoltre, la Corte sostiene che al di fuori di casi eccezionali la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione. Infine, la Corte precisa che il legislatore è libero, dal punto di vista del diritto costituzionale, di assicurare una tutela effettiva del diritto fondamentale alla reputazione individuale anche rinunciando del tutto alla pena detentiva, ma ribadisce la necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica, e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».

Al riguardo, si segnala che al Senato della Repubblica risulta in corso l'esame del disegno di legge n. 573 recante “Disposizioni in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione”, e dei connessi disegni di legge nn. 81, 95, 466 e 616, relativi al monito contenuto nella sentenza n. 150 del 2021 del 22 giugno – 12 luglio 2021 avente ad oggetto la pena della reclusione per il delitto di diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa.

In particolare, gli Atti Senato si propongono l'intento di riformare la legge sulla stampa, il Codice penale e il codice di procedura penale in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione (per approfondimenti v. [dossier](#)).

Il disegno di legge è stato incardinato il 23 marzo 2023 (seduta n. 52), successivamente è iniziato un ciclo di audizioni e, allo stato attuale risulta in corso di esame in Commissione: l'ultima seduta in cui è stato discusso è la n. 152 del 14 maggio 2024.

5.4. La sentenza n. 240 del 2021: elezione dei sindaci delle città metropolitane e principio di uguaglianza del voto

Con la sentenza n. 240 del 2021 (v. [Rassegna](#) n. 4 del 2021) la Corte ha precisato che il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano (coincidente *ex lege* con il sindaco del comune capoluogo) non è in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i]l relativo potere di controllo degli elettori locali» (sentenza n. 168 del 2021).

La Corte rileva, inoltre, che la perdurante operatività delle Province con funzioni fondamentali rende ingiustificato il diverso trattamento degli elettori residenti nel territorio delle Città metropolitane rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province, anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza differenziare le comunità di riferimento secondo criteri di efficienza e funzionalità ai sensi dell'art. 114 Cost.

Pur rientrando nella discrezionalità del legislatore la predisposizione di soluzioni volte a rimediare a tale *vulnus*, che rischia di compromettere tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei residenti quanto la responsabilità politica dei relativi organi, e rilevato l'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili, la Corte sollecita un intervento legislativo in tal senso, volto a rendere il funzionamento dell'ente conforme ai canoni costituzionali.

La Commissione Affari costituzionali del Senato, a partire dalla seduta del 6 dicembre 2022 (con successivi abbinamenti), ha avviato l'esame dei disegni di legge S.57, S.203, S.313, S.367, S.417, S.443 e S.556, relativi al monito contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 240/2021, insieme alle proposte S.459 e S.490.

I disegni di legge, tra le altre disposizioni, prevedono:

- A.S. 57: elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale (articolo 1), nonché elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articolo 2);
- A.S. 203: elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale (articolo 1), nonché elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articolo 2);
- A.S. 313: elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articoli 1 e 2);
- A.S. 367: elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale (articolo 1), nonché elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articolo 2);

- A.S. 417: elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale (articolo 1), nonché elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articolo 2);
- A.S. 443: elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano (articoli 2 e 4);
- A.S. 556: eliminazione dell'automatica corrispondenza tra la carica di sindaco del comune capoluogo e quella di sindaco metropolitano, estendendo il sistema di elezione di secondo grado previsto per i presidenti di provincia anche per quest'ultimo (articolo 1).

A partire dalla seduta del 6 dicembre 2022, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha avviato l'esame dei disegni di legge anzidetti. In data 6 giugno 2023 è stato adottato il testo base (testo unificato). Tale testo prevede l'elezione diretta del presidente della provincia (articolo 6), del consiglio provinciale (articolo 7), del sindaco metropolitano (articolo 8) e del consiglio metropolitano (articolo 9). Il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato alle ore 12 del 3 luglio 2023. Nel corso dell'esame si sono svolte delle audizioni informali.

L'ultima seduta della Commissione in cui sono stati discussi congiuntamente i provvedimenti anzidetti ha avuto luogo in data 20 settembre 2023.

Per approfondimenti v. la [nota breve](#) predisposta dal Servizio studi del Senato.

5.5. La sentenza n. 259 del 2021: riforma dei reati contro il patrimonio

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 259, (v. [Rassegna n. 4 del 2021](#)) ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, comma 2, c.p., nella parte in cui stabilisce per il reato di furto la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 euro a 1.549 euro, limitatamente alle parole «ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'articolo 61» del codice penale.

In particolare, il giudice rimettente considerava costituzionalmente illegittima, perché sproporzionata, la previsione della pena da un minimo di tre anni a un massimo di dieci anni di reclusione in presenza del concorso di una circostanza aggravante specifica prevista dallo stesso articolo 625 del codice penale per il reato di furto (quali: se il colpevole, per commettere il fatto, si introduce o si trattiene in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione, se il colpevole usa violenza sulle cose o si vale di un qualsiasi mezzo fraudolento, se il colpevole porta indosso armi o narcotici, senza farne uso) con una circostanza aggravante comune prevista in via generale dall'articolo 61 del codice penale (quali l'aver agito per motivi abietti o futili o l'aver commesso il reato per eseguirne o occultarne un altro).

La Consulta sottolinea che il trattamento sanzionatorio è stabilito in base al modello delle cosiddette "circostanze indipendenti", ovvero delle circostanze per le quali la legge determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato. In tal senso, il trattamento sanzionatorio che il secondo comma dell'art. 625 c.p. riserva alle fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali del furto o di una circostanza speciale con una circostanza comune è frutto di una scelta legislativa propensa ad una considerazione unitaria della condotta di volta in volta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune diviene elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico. Tuttavia, la **Corte auspica una più ampia riforma della disciplina sanzionatoria non solo dell'art. 625 c.p., ma più in generale dei reati contro il patrimonio.**

In materia, si segnala che nella seduta del 15 ottobre 2024, l'Assemblea del Senato ha approvato il **disegno di legge n. 778** che modifica il terzo comma dell'articolo 624-*bis* del codice penale (Furto in abitazione e furto con strappo) introducendo pene più severe in presenza di una delle circostanze aggravanti di cui agli articoli 61 (cd. circostanze aggravanti comuni quali l'aver agito per motivi abietti o futili o l'aver commesso il reato per eseguirne o occultarne un altro) e 625 (circostanze aggravanti specifiche per il reato di furto quali: se il colpevole, per commettere il fatto, si introduce o si trattiene

in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione, se il colpevole usa violenza sulle cose o si vale di un qualsiasi mezzo fraudolento, se il colpevole porta indosso armi o narcotici, senza farne uso) del codice penale, ovvero del concorso tra più circostanze aggravanti, indipendentemente dal fatto che si tratti di circostanze comuni o aggravanti. Viene inoltre introdotta tra le circostanze aggravanti sia comuni sia specifiche per il reato di furto l'aver profittato di pubbliche calamità (cd. sciacallaggio).

Per approfondimenti si rinvia al [dossier](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

Il testo è stato trasmesso alla Camera (C. 2096), dove però l'iter non è stato ancora avviato.

5.6. La sentenza n. 22 del 2022: applicazione concreta delle norme vigenti in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) nei confronti degli autori di reato affetti da patologie psichiche

Con la sentenza n. 22 del 2022 (v. [Rassegna](#) n. 1 del 2022), la Corte Costituzionale è intervenuta sull'applicazione concreta delle norme vigenti in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) nei confronti degli autori di reato affetti da patologie psichiche, affermando come la normativa vigente presenti molti profili di criticità con i principi costituzionali che debbono essere eliminati al più presto. La Consulta, infatti, invita il Legislatore ad un'efficace riforma del sistema, che assicuri assieme: un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza; la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività; forme di idoneo coinvolgimento del ministro della Giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale degli autori di reato, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario.

Si segnala che, in materia, al Senato della Repubblica risulta in corso l'esame del disegno di legge n. 1179 "Disposizioni in materia di tutela della salute mentale" – adottato come testo base nella seduta n. 265 del 26 febbraio 2025 – e dei congiunti disegni di legge nn. 734 recante "Disposizioni in materia di tutela della salute mentale volte all'attuazione e allo sviluppo dei principi di cui alla legge 13 maggio 1978, n. 180", 938 "Disposizioni in materia di tutela della salute mentale", 1171 "Disposizioni per lo sviluppo evolutivo del sistema di prevenzione, protezione e tutela della salute mentale dalla preadolescenza all'età geriatrica".

Inizialmente, in data 19 marzo 2024 è stato proposto un ciclo di audizioni in merito al contenuto dei disegni di legge nn. 734 e 938. Nella seduta n. 222 del 31 luglio 2024 è iniziata la discussione congiunta anche dei disegni di legge nn. 1171 e 1179. Nella seduta n. 286 dell'8 aprile 2025 è stato fissato un termine – 7 maggio 2025 – per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno riferiti al disegno di legge n. 1179. L'ultima seduta in cui i provvedimenti sono stati discussi ha avuto luogo in data 29 maggio 2025.

La proposta di legge adottata come testo base disciplina, tra l'altro, la definizione di percorsi sanitari di assistenza psichiatrica e dati epidemiologici

all'interno degli istituti penitenziari e delle REMS (articolo 6). In particolare, alle persone con disagio psichico o affette da disturbo mentale che si trovino in istituti penitenziari o nelle REMS deve essere garantito un sostegno adeguato, che inizia con la presa in carico, mediante il coordinamento e l'intervento integrato del competente Servizio sanitario regionale, degli uffici di esecuzione penale esterna e dei servizi sociali comunali, e prosegue attraverso l'attività diretta delle équipe multidisciplinari dei Dipartimenti di salute mentale (DSM). La proposta, nel prevedere che le REMS sono strutture afferenti al DSM e che il loro funzionamento è orientato all'integrazione con i servizi forniti dal DSM medesimo, con la finalità della tutela della salute della persona, individua i principi organizzativi e di funzionamento cui le residenze si conformano.

5.7. La sentenza n. 28 del 2022: effettività della pena pecuniaria

Con la sentenza n. 28 del 2022 (v. [Rassegna n. 1 del 2022](#)) la Corte Costituzionale, oltre a dichiarare costituzionalmente illegittima la determinazione del tasso minimo di sostituzione giornaliera tra la pena detentiva e la pena pecuniaria nella misura fissa di 250 euro, esprime un più generale richiamo al legislatore ad intervenire per **“restituire effettività alla pena pecuniaria”**, ribadendo il monito già espresso nella sentenza n. 15 del 2020 in termini di necessità di commisurazione della stessa tanto alla gravità del reato quanto alla condizione economica del reo e di effettività della sua riscossione, in modo tale che la pena pecuniaria torni a rappresentare concretamente un’efficace alternativa alla pena detentiva.

In materia, si segnala che il decreto legislativo n. 150 del 2022, con il quale è stata data attuazione alla legge n. 137 del 2021 concernente la riforma del codice penale, ha, tra le altre cose, previsto una procedura più snella per l’esecuzione della pena pecuniaria e ha introdotto una serie di vantaggi per i condannati, favorendo la riabilitazione sociale (si vedano in particolare gli articoli 38 e 39).

Per approfondimenti vedi il tema dell’attività parlamentare [la riforma del processo penale](#).

5.8. La sentenza n. 96 del 2022: modalità telematiche per notificazioni e depositi

Con la sentenza n. 96 del 2022 (v. [Rassegna n. 2 del 2022](#)), la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 153 c.p.p., nella parte in cui non consente alle parti e ai difensori di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante posta elettronica certificata (PEC). Secondo la Consulta è però necessaria **una complessa attività di normazione da inserire nel contesto della realizzazione del processo penale telematico**.

In materia, si segnala che il decreto legislativo n. 150 del 2022, con il quale è stata data attuazione alla legge n. 137 del 2021 concernente la riforma del codice penale, ha introdotto la facoltà per il difensore e per le parti del processo penale di utilizzare modalità telematiche per l'effettuazione di notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria; in particolare, la disposizione reca una modifica all'articolo 153 codice di procedura penale, estendendo l'applicazione delle modalità telematiche di cui all'articolo 148 per le notificazioni anche, specificamente, alle notificazioni al pubblico ministero effettuate direttamente dal difensore o dalle parti (si veda l'articolo 10, comma 1, lettera d).

Per approfondimenti vedi il tema dell'attività parlamentare [la riforma del processo penale](#).

5.9. La sentenza n. 47 del 2023: contraddittorio endoprocedimentale negli accertamenti posti in essere dall’Agenzia delle entrate

Con la sentenza n. 47/2023 la Corte costituzionale nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), impugnato, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall’Agenzia delle Entrate, se effettuate tramite verifiche “a tavolino” ossia nei casi in cui l’accertamento si sia svolto senza un accesso nei locali di pertinenza del contribuente, ha riconosciuto che **“la mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all’evoluzione del sistema tributario, avvenuta sia a livello normativo che giurisprudenziale”** richiedendo **“un tempestivo intervento normativo** che colmi la lacuna evidenziata”.

In proposito si segnala il decreto legislativo n. 219/2023 (Atto del Governo n. 97³⁵) che in attuazione della legge di delega fiscale (legge n. 111 del 2023), con la lettera o), del comma 1, dell’articolo 1 ha abrogato l’articolo 12, comma 7, oggetto del monito della Corte, introducendo inoltre l’articolo 6-*bis* nella legge n.212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), rubricato “principio del contraddittorio” e precisando che tutti i provvedimenti che incidono sfavorevolmente nella sfera giuridica del destinatario in materia di tributi, compresi quelli regionali, provinciali, comunali, i dazi e i diritti doganali, le sovrimposte, le addizionali, nonché i provvedimenti sanzionatori, sono preceduti, a pena di annullabilità, da un contraddittorio informato ed effettivo escludendo tale diritto solo per gli atti privi di contenuto provvedimentale, per gli atti automatizzati, sostanzialmente automatizzati, di liquidazione e di controllo formale delle dichiarazioni individuati con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, nonché per i casi motivati di fondato pericolo per la riscossione.

³⁵ Per approfondimenti si veda il [dossier](#) predisposto dai Servizi studi del Senato e della Camera.

5.10. La sentenza n. 71 del 2023: meccanismi di perequazione nella disciplina del Fondo di solidarietà comunale

La sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale (v. [Rassegna n. 2 del 2023](#)), con un monito rivolto al legislatore, ha evidenziato la problematicità dell'esistenza all'interno del solo Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) di risorse vincolate al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio. In particolare, la dotazione del Fondo a decorrere dal 2021, è stata incrementata dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 791-792, legge n. 178/2020) nonché dalla successiva legge di bilancio per il 2022 (commi 563 e 172, legge n. 234/2021) ai fini della perequazione destinandola tuttavia al finanziamento dei servizi sociali comunali, il potenziamento degli asili nido comunali e per il trasporto scolastico di alunni con disabilità. Con la sentenza il giudice costituzionale ha invitato pertanto il legislatore a rimuovere tale anomalia, in quanto la presenza di un vincolo di destinazione per le risorse del Fondo non risulta conforme alle disposizioni di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione.

In materia, si ricorda che, con la legge di bilancio per il 2024 legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge 30 dicembre 2023, n. 213), commi da 494 a 501, le risorse "vincolate" sono state eliminate dal Fondo di solidarietà comunale ed è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno il Fondo speciale per la rimozione degli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, denominato Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi, finalizzato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. La dotazione del nuovo Fondo corrisponde, per ciascuna annualità a decorrere dal 2025, all'ammontare delle predette risorse ed è destinata ai comuni delle Regioni a statuto ordinario e i comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna.

Tali risorse rientreranno nel perimetro del FSC tra il 2029 e il 2031, secondo gli importi definiti dalla legge di bilancio per il 2024, quando si prevede saranno raggiunti gli obiettivi di servizio alle quali tali risorse sono attualmente dedicate.

Per approfondimenti v. [dossier](#).

5.11. La sentenza n. 130 del 2023: differimento e rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici

Con la sentenza n. 130 del 2023 (v. [Rassegna n. 2 del 2023](#)) la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, impugnati, in riferimento all'art. 36 Cost. - che erano state poste in quanto prevedono rispettivamente il differimento e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici. La Corte ha tuttavia rilevato che la **ridefinizione delle norme relative al termine dilatorio di differimento dei trattamenti in questione** (con limitato riferimento ai trattamenti spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio), nonché al riconoscimento secondo modalità rateali dei medesimi trattamenti che superino un determinato importo, deve essere operata dal legislatore mediante scelte discrezionali di rimodulazione che tengano conto del differimento generale del termine di liquidazione.

La Corte ha formulato di nuovo il monito - già contenuto nella precedente sentenza n. 159 del 2019 - relativo all'esigenza di una revisione del duplice meccanismo di differimento e di eventuale riconoscimento rateale dei trattamenti in oggetto derivanti da cessazioni per limiti di età o di servizio, meccanismo che compromette - ribadisce la nuova sentenza - il principio costituzionale della giusta retribuzione, posto a tutela della dignità umana. La perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità - ad avviso della Corte - rischia di vanificarne la funzione previdenziale, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa. La Corte ha altresì rilevato il pericolo della svalutazione monetaria, insito nel differimento del trattamento o delle quote di trattamento, in considerazione della finalità - propria degli istituti in oggetto - di accompagnamento del lavoratore in una fase di vita "delicata" e "più vulnerabile" (sia per motivi anagrafici sia per il venir meno della retribuzione).

In materia, la Commissione XI della Camera dei deputati ha avviato l'esame della proposta C.1254 recante "Riduzione dei termini per la liquidazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e rivalutazione dei limiti di importo per l'erogazione rateale del medesimo trattamento" e l'abbinata proposta di legge C. 1264 recante "Modifiche alla disciplina in materia di termini per la liquidazione e di erogazione rateale dei trattamenti di fine servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche", entrambe relative al monito

contenuto nella sentenza n. 130/2023 del 23 giugno 2023, avente ad oggetto il differimento e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici.

La richiamata pdl C. 1254 interviene, in primo luogo, all'art. 1., co. 1, sul termine dilatorio previsto dalla normativa vigente (articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997) per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio comunque denominati spettanti ai dipendenti pubblici, riducendolo da dodici a tre mesi, decorrenti dalla cessazione del rapporto di lavoro; in secondo luogo, all'art.1, co.2, essa procede ad una rivalutazione delle fasce di importo per l'erogazione rateale dei suddetti trattamenti (dunque modificando l'art.12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010), utilizzando a tal fine, come specificato nella relazione illustrativa, l'andamento dell'indice di rivalutazione dell'Istat per il periodo maggio 2010-maggio 2023.

Si osserva, da ultimo, che l'abbinata Pdl C. 1264 prevede un intervento di simile tenore, riducendo a 45 giorni il termine dilatorio (anche ai lavoratori posti in pensione dalla propria amministrazione) e prevedendo una rateizzazione del pagamento dei trattamenti di fine servizio con limiti di importo meno sfavorevoli ai dipendenti pubblici.

Sulla pdl C. 1254, adottata come testo base dalla Commissione XI nella seduta del 31 gennaio 2024, è stata richiesta (nella medesima seduta del 31 gennaio 2024) la relazione tecnica, che è stata trasmessa dal Governo in data 13 marzo 2024. Tale relazione risulta negativamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha espresso il parere contrario all'ulteriore corso del provvedimento. Nella seduta del 26 marzo 2025, è stato costituito un Comitato ristretto con il compito di pervenire - sulla base del contenuto della relazione tecnica - alla predisposizione di un nuovo testo che permetta di superare le criticità anche di carattere finanziario rilevate nel corso dell'esame. L'ultima seduta del Comitato ristretto ha avuto luogo in data 23 aprile 2025.

Per approfondimenti si rinvia al relativo [dossier](#).

5.12. La sentenza n. 190 del 2023 e l'ordinanza n. 81 del 2024: attuazione della revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferita dalla legge n. 111/2023

Con la sentenza n. 190/2023 (v. [Rassegna n. 4 del 2023](#)) e con la successiva ordinanza n. 81/2024 (v. [Rassegna n. 2 del 2024](#)) concernenti specifiche questioni attinenti alla tutela dei diritti dei contribuenti e delle pretese erariali nell'ambito dei procedimenti di riscossione coattiva dei crediti affidati all'Agente della riscossione, la Corte costituzionale auspicava che il Governo desse efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall'art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), per far fronte all'indefettibile esigenza di superare la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione.

Al riguardo si segnala che il Parlamento ha esaminato ed ha espresso il proprio parere sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione AG. 152.

Ad esito di tale procedimento è stato pubblicato il Decreto Legislativo n. 110 del 2024.

Tale decreto legislativo contiene varie misure di razionalizzazione del sistema di riscossione nazionale prevedendo la pianificazione delle attività di riscossione sia a livello nazionale che locale in particolare: si precisano gli obblighi per gli agenti della riscossione tra i quali sono richiamati il tempestivo tentativo di notificazione della cartella di pagamento non oltre il nono mese successivo a quello di affidamento del carico oppure nel più ampio termine che consegue dalle norme di legge che disciplinano gli effetti di eventi eccezionali e degli atti interruttivi della prescrizione con le medesime modalità; viene previsto il discarico automatico delle quote affidate all'Agente della riscossione non riscosse entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento, definendo inoltre i casi nei quali il discarico automatico è escluso; è introdotta una nuova disciplina del riaffidamento dei carichi volta a consentire – oltre al riaffidamento all'Agenzia delle entrate-Riscossione per un tempo limitato – la gestione diretta dell'ente creditore della riscossione coattiva ovvero l'affidamento ad un soggetto gestore selezionato mediante procedura di evidenza pubblica; si prevede una specifica disciplina dei controlli sull'attività dell'agente della riscossione.

Non sono invece introdotte, in tale sede, modifiche concernenti la disciplina delle notifiche.

In dettaglio la Commissione VI della Camera dei deputati ha espresso il proprio parere il 28 maggio 2024. Il 12 giugno 2024 si è pronunciata la Commissione 6a del Senato.

Per approfondimenti, v. [dossier](#).

Con specifico riferimento alla disciplina delle notifiche si ricorda che il decreto legislativo n. 13 del 2024 recante disposizioni in materia di procedimento accertativo, contiene diverse disposizioni in materia di notificazioni (si tratta del decreto legislativo conseguente all'esame dell'Atto del Governo n. 105), in particolare nell'ambito del procedimento di accertamento con adesione, in materia di termini di notifica con riferimento agli atti di recupero. Infine, attraverso una modifica del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 contenente disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi, viene introdotta una nuova disciplina concernente le notificazioni al domicilio digitale, prevedendosi, in particolare che, tutti gli atti, i provvedimenti, gli avvisi e le comunicazioni, compresi quelli che per legge devono essere notificati, possono essere inviati direttamente dal competente ufficio al domicilio digitale individuato a seconda che il destinatario sia una pubblica amministrazione o un gestore di pubblici servizi, un'impresa individuale o costituita in forma societaria o un professionista, una persona fisica o un altro ente di diritto privato.

Per approfondimenti v. [dossier](#).

5.13. L'ordinanza n. 30 del 2024: confluenza di disposizioni di un decreto-legge in altro decreto-legge

Con l'ordinanza n. 30/2024 (v. [Rassegna n. 1 del 2024](#)) la Corte costituzionale si è soffermata sulla tecnica di produzione normativa rappresentata dalla 'confluenza' di un decreto-legge in un altro, definendola "tortuosa". Tale tecnica è inoltre ritenuta dall'ordinanza "frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)".

Il rilievo della Corte è contenuto nell'ordinanza con la quale è stata disposta la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione quarta, in merito alla sentenza del 29 dicembre 2022, nel procedimento vertente fra Strada dei Parchi spa e altri contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri.

Quest'ultima ha visto il TAR Lazio occuparsi del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, relativo al passaggio di concessioni autostradali da Strada dei Parchi spa a ANAS spa con risoluzione della convenzione fra le due. Il contenuto del decreto-legge n. 85 del 2022 è infatti 'confluito' nel decreto-legge n. 68 del 2022; conseguentemente l'articolo 1, comma 2, della legge n. 108 del 2022 di conversione del decreto-legge n. 68 del 2022 ha abrogato il decreto-legge n. 85 del 2022, facendone salvi gli effetti nel periodo di vigenza.

L'ordinanza ha poi disposto la restituzione degli atti al TAR Lazio a seguito delle modifiche normative intervenute con l'articolo 14-bis del decreto-legge n. 145 del 2023 che ha disposto la riviviscenza della richiamata convenzione autostradale.

In materia si ricorda che la Commissione Affari costituzionali del Senato, a partire dalla seduta del 20 settembre 2023, ha avviato l'esame della proposta di legge costituzionale S. 574 di riforma dell'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza, cui sono state successivamente abbinare le proposte di legge S. 892, S. 976, S. 1137, S. 1244, S. 1246 e S. 1392. In particolare, la proposta di legge S. 1137 introduce nell'articolo 77 della Costituzione la previsione che i decreti-legge non possano assorbire in tutto o in parte il contenuto di decreti in fase di conversione o di disegni di legge di cui sia già iniziato l'esame parlamentare e reiterare il contenuto di decreti non convertiti in legge. Anche nel nuovo testo dell'articolo 77 della Costituzione previsto dalla proposta di legge S.

1244 è indicato che le disposizioni di un decreto-legge non convertito non possono essere approvate con la legge di conversione di un altro decreto.

Nel corso dell'esame si sono svolte delle audizioni informali.

L'ultima seduta della Commissione in cui sono stati esaminati i disegni di legge anzidetti ha avuto luogo in data 14 maggio 2025.

5.14. La sentenza n. 132 del 2024: riforma della disciplina della responsabilità amministrativa

La sentenza n. 132/2024 (v. [Rassegna n. 3 del 2024](#)) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale riferibili al contrasto dell'articolo 21, comma 2 del decreto-legge n. 76 del 2020, con gli artt. 3 e 97 Cost., mentre sono dichiarate inammissibili, per inconferenza dei parametri evocati, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 Cost.

La disposizione oggetto della pronuncia ha previsto una disciplina provvisoria introdotta dal D.L. n. 76/2020, la quale limita la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti al solo dolo, prevedendo la rilevanza della colpa grave solo per condotte omissive. Tale disciplina, nata per fronteggiare l'emergenza pandemica e prorogata fino al 31 dicembre 2024 al momento dell'adozione della sentenza (termine successivamente prorogato, come si vedrà meglio più avanti, al 31 dicembre 2025), rischia, secondo quanto riportato nel monito della Corte, di favorire una riespansione della burocrazia difensiva alla sua scadenza.

La Corte ha quindi suggerito al legislatore di **meglio tipizzare la colpa grave**, di introdurre un limite massimo di responsabilità a carico del dipendente pubblico, di prevedere ulteriori ipotesi obbligatorie di riduzione del danno e di rafforzare le funzioni di controllo della Corte dei conti. Ha inoltre proposto di incentivare le polizze assicurative e, in casi eccezionali, escludere la responsabilità colposa per specifiche categorie di dipendenti pubblici, oltre a evitare la moltiplicazione delle responsabilità per gli stessi fatti.

In materia, la Camera dei deputati ha approvato, in data 9 aprile 2025, la proposta di legge A.C. 1621 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" e l'abbinata proposta di legge C. 340 recante "Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti".

La richiamata pdl A.C. 1621 interviene modificando la definizione di "colpa grave", estendendo le limitazioni della responsabilità amministrativa ai soli fatti e omissioni dolosi, introducendo forme di copertura assicurativa per il danno erariale e ampliando i contratti di appalto sottoponibili al

controllo preventivo della Corte dei conti. Inoltre, attribuisce alla Corte nuove competenze consultive in materia di contabilità pubblica e delega il Governo a riorganizzare le funzioni della Corte per aumentarne l'efficienza, prevedendo anche interventi sui rimborsi delle spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità amministrativa.

Per approfondimenti v. [dossier](#).

Si segnala, inoltre, il decreto-legge n. 68 del 2025, attualmente in corso di esame in prima lettura al Senato per la conversione (S. 1485), che differisce per otto mesi (dal 30 aprile 2025³⁶ al 31 dicembre 2025) la limitazione della responsabilità erariale ai danni cagionati dalle sole condotte poste in essere con dolo, escludendo quindi ogni responsabilità per colpa grave, di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020.

Si rinvia al relativo [dossier](#) di approfondimento.

³⁶ Il termine del 31 dicembre 2024 è stato prorogato al 30 aprile 2025 dall'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 202 del 2024 in materia di proroga di termini normativi.

5.15. La sentenza n. 135 del 2024 in materia di assistenza al suicidio

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del luglio 2024 (v. [Rassegna n. 3 del 2024](#)) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Cedu. Sono stati ribaditi i requisiti per escludere l'assistenza al suicidio dall'ambito di applicazione dell'art. 580 c.p. ("istigazione o aiuto al suicidio"), fissati nella sentenza n. 242 del 2019 (e cioè: irreversibilità della patologia; presenza di sofferenze fisiche o psicologiche, che il paziente reputa intollerabili; dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale; capacità del paziente di prendere decisioni libere e consapevoli). La Corte ha anche chiarito che questi requisiti devono essere accertati dal servizio sanitario nazionale, con le modalità procedurali stabilite nella stessa decisione del 2019

Al riguardo, si segnala che al Senato della Repubblica risulta in corso presso le Commissioni 2^a e 10^a l'esame in sede referente del disegno di legge n. 65 recante "disposizioni in materia di terapia del dolore e dignità nella fase finale della vita, nonché modifiche all'articolo 580 del codice penale" e dei connessi disegni di legge nn. 104, 124, 570, 1083, avente ad oggetto la disciplina dei requisiti sostanziali e procedurali del suicidio assistito, nel rispetto dei principi costituzionali.

L'A.S. n. 65 reca novelle al codice penale, alla disciplina sulle cure palliative e la terapia del dolore – di cui alla L. 15 marzo 2010, n. 38 – e a quella sul consenso informato e le disposizioni anticipate in materia di trattamenti sanitari – di cui alla L. 22 dicembre 2017, n. 219. Si segnala, in particolare, che l'articolo 1 del disegno di legge riscrive il primo comma dell'articolo 580 c.p., distinguendo, anche sul piano sanzionatorio, da un lato, la condotta della determinazione e del rafforzamento del proposito suicida (punita con la reclusione da 5 a 12 anni nel caso in cui il suicidio avvenga e con la reclusione da uno a 5 anni nel caso in cui il suicidio non avvenga ma derivino una lesione personale grave o gravissima) e, dall'altro, la condotta della agevolazione dell'esecuzione del suicidio (punita con la reclusione da due a sei anni se il suicidio avviene e con la reclusione da sei mesi a due anni nel caso in cui il suicidio non avvenga ma derivi dal tentativo una lesione personale grave o gravissima). L'articolo 4 esclude la punibilità per coloro che direttamente o indirettamente contribuiscono o abbiano contribuito (prima della entrata in vigore della legge) a cagionare la morte di uno dei soggetti che possono avere accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore. Gli articoli 2 e 3 modificano, rispettivamente, la legge 15 marzo 2010, n. 38 (recante disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore) e la legge n.

219/2017 (recante norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

Il disegno di legge A.S. n. 104 reca disposizioni in materia di "morte volontaria medicalmente assistita", disciplinando la facoltà di richiedere assistenza medica, al fine di porre fine volontariamente ed autonomamente alla propria vita, in presenza di specifici presupposti e condizioni.

Il disegno di legge A.S. n. 124 prevede per ogni soggetto maggiorenne, capace di intendere e volere, il diritto, a determinate condizioni, al suicidio medicalmente assistito e al trattamento di eutanasia, nel rispetto dei principi della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della cosiddetta Convenzione di Oviedo (Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina).

Il disegno di legge A.S. n. 570 prevede per ogni soggetto maggiorenne, capace di intendere e volere, il diritto, a determinate condizioni, al trattamento di eutanasia (definito dal disegno di legge anche come morte volontaria medicalmente assistita), nel rispetto, anche in questo disegno di legge, dei principi della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della cosiddetta Convenzione di Oviedo.

Il disegno di legge A.S. n. 1083 propone una diversa articolazione della misura della pena per il reato di istigazione o aiuto al suicidio, prevedendo limiti minimi e massimi più bassi per i casi che rientrino nelle seguenti concomitanti condizioni: il fatto sia commesso nei confronti di persona tenuta in vita esclusivamente per mezzo di strumenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di intollerabile sofferenza; l'autore conviva stabilmente con il malato e agisca in stato di grave turbamento, determinato dalla sofferenza altrui. In presenza delle predette condizioni, è comminata al convivente autore del fatto la pena della reclusione da sei mesi a due anni. Il disegno di legge reca poi modifiche alla legge sul consenso informato e le disposizioni anticipate in materia di trattamenti sanitari.

Per approfondimenti si rinvia alla [nota breve](#) predisposta dal Servizio studi del Senato.

L'esame dei disegni di legge è stato assegnato alle commissioni riunite 2^a e 10^a in data 12 settembre 2024; è iniziato il 4 aprile 2024 e l'ultima seduta in merito si è svolta il 20 maggio 2025 in Comitato ristretto.

In materia è anche intervenuta la sentenza n. 66 del 20 maggio 2025 della Corte costituzionale, contenente un nuovo monito al legislatore; di tale ultima sentenza si darà conto nel prossimo numero della Rassegna.

5.16. La sentenza n. 201 del 2024 in materia di istituzione di ambulatori finalizzati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, con il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore

La sentenza n. 201 del 2024 (v. [Rassegna n. 4 del 2024](#)) ha escluso l'incostituzionalità delle previsioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2024 (*Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali*), volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di *screening*, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia. Diversamente, la stessa Corte ha ritenuto incostituzionali le previsioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge della Regione Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui estendono la previsione dell'istituzione, nel territorio regionale, di ambulatori anche multidisciplinari, alla diagnosi, al trattamento e alla cura dell'elettrosensibilità.

La Corte ha tuttavia espresso l'auspicio che, a livello statale, si concluda al più presto l'aggiornamento dei LEA, in quanto l'assenza di tale aggiornamento determina l'impossibilità per i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario di usufruire di prestazioni divenute essenziali alla luce delle sopravvenute evidenze scientifiche. A tal proposito si ricorda che è stato adottato il [decreto del 25 novembre 2024 del Ministero della Salute](#), di concerto con il Mef, che modifica il DM 23 giugno 2023 "Decreto Tariffe". Il provvedimento è entrato in vigore dal 30 dicembre 2024 e interviene ad aggiornare il nomenclatore delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e quello dell'assistenza protesica. Tra gli interventi più rilevanti per la specialistica ambulatoriale si ricorda l'erogazione omogenea su tutto il territorio delle prestazioni di procreazione medicalmente assistita incluse nei LEA; prestazioni per la diagnosi o il monitoraggio della celiachia e malattie rare; prestazioni indispensabili ad approfondimenti diagnostici strumentali di alta precisione nell'ambito della diagnostica per immagini in grado di consentire diagnosi più rapide ed affidabili; enteroscopia con microcamera ingeribile, *screening* neonatali. Tuttavia, nel Decreto nulla è previsto in merito alla fibromialgia.

In materia, la 10^a Commissione del Senato ha avviato, in data 14 marzo 2023, l'esame in sede redigente delle proposte di legge recanti "Disposizioni per il riconoscimento della fibromialgia come malattia invalidante" (A.S. 546, 400, 246). Successivamente vi è stata la congiunzione con le proposte di legge A.S. 485, 601, 603, 594, 1023, 2356 e 1423. Nel corso dell'esame

presso la Commissione si sono svolte delle audizioni informali. Il 26 febbraio 2025 è stato adottato come testo base S. 946 (“Riorganizzazione e potenziamento dei servizi sanitari in ambito reumatologico”). Tale testo ha come finalità la tutela del diritto generale alla salute del malato reumatico e in particolare delle persone affette da malattie reumatologiche, tra cui la fibromialgia (art. 1). Secondo quanto stabilito all’articolo 3, comma 1, le regioni assicurano la definizione, l’erogazione e il monitoraggio di un Piano diagnostico terapeutico-assistenziale personalizzato per le persone affette, tra le altre patologie, da fibromialgia, comprensivo delle terapie avanzate e dei farmaci innovativi appropriatamente prescrivibili. Tra le altre misure contenute nel disegno di legge occorre segnalare l’istituzione, presso l’Istituto superiore di sanità, del Registro nazionale della sindrome fibromialgica con l’obiettivo di unificare le raccolte osservazionali e prospettiche dei dati clinici e clinimetrici dei pazienti fibromialgici sul territorio nazionale (art. 5, comma 2).

È stata poi fissata la data del 6 maggio 2025, come termine per la presentazione degli emendamenti. L’ultima seduta in cui sono state discusse le proposte anzidette ha avuto luogo il 20 maggio 2025.