Senato della Repubblica

Camera dei deputati

# Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO V NUMERO 3 **LUGLIO-SETTEMBRE 2025**

# Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO V NUMERO 3 – LUGLIO - SETTEMBRE 2025

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Camera dei deputati

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

Le informazioni contenute nella Rassegna sono aggiornate al **12 novembre 2025.**

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del terzo 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_3.docx*

# I N D I C E

1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI, I "MONITI" RIVOLTI AL LEGISLATORE E LE TECNICHE DECISORIE DELLA CORTE.....3

2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI .....9

Tabella di sintesi (luglio – settembre 2025) .....9

2.1. La sentenza n. 94 del 2025 in materia di assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo e integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici.....15

2.2. La sentenza n. 104 del 2025 in materia di divieto di installazione presso i pubblici esercizi di apparecchiature che consentano il gioco *online* .....19

2.3. La sentenza n. 111 del 2025 in materia di decorrenza dei termini di decadenza per l'impugnazione, anche in via stragiudiziale, del licenziamento da parte del lavoratore in condizioni di incapacità naturale.....22

2.4. La sentenza n. 114 del 2025 in materia di limiti specifici di spesa per il personale del Servizio sanitario regionale nonché di definizione dei piani dei fabbisogni del suddetto personale.....26

2.5. La sentenza n. 115 del 2025 in materia di fruizione del congedo di paternità obbligatorio da parte di una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.....29

2.6. La sentenza n. 116 del 2025 in materia di scioglimento delle cooperative che si sottraggono agli inviti dell'autorità di vigilanza.....33

2.7. La sentenza n. 130 del 2025 in materia di circostanza attenuante del vizio parziale di mente e aggravante della rapina commessa ai danni di chi stia utilizzando un bancomat.....37

2.8. La sentenza n. 135 del 2025 sul "tetto retributivo" per i dipendenti pubblici .....40

3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (LUGLIO – SETTEMBRE 2025).....44

3.1. La sentenza n. 96 del 2025 sui Centri di Permanenza per il

Rimpatrio (CPR) ..... 68

3.2. La sentenza n. 118 del 2025 in materia di limiti massimi nella determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti illegittimi effettuati da datori di lavoro non rientranti nell'ambito della tutela reintegratoria dei dipendenti ..... 72

3.3 La sentenza n. 122 del 2025 in materia di anticipazione dell'efficacia del decreto tariffe per l'assistenza specialistica, ambulatoriale e protesica ..... 75

3.4. La sentenza n. 125 del 2025 in materia dei poteri spettanti al commissario per la liquidazione degli usi civici ..... 78

3.5. La sentenza n. 139 del 2025 in materia di applicabilità di sanzioni sostitutive alla detenzione ai condannati per reati ostativi ..... 82

4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE ..... 86

4.1. La sentenza n. 89 del 2025 in materia di limiti alla legislazione regionale in materia di concessioni demaniali marittime ..... 86

4.2. La sentenza n. 95 del 2025 in materia di abrogazione del reato di abuso d'ufficio ..... 90

4.3. La sentenza n. 101 del 2025 in materia di fermo amministrativo delle navi coinvolte in operazioni di ricerca e salvataggio in mare ..... 96

4.4. La sentenza n. 105 del 2025 in materia di reato di deturpamento ed imbrattamento di cose altrui *ex* art. 639 c.p. ..... 101

4.5. La sentenza n. 131 del 2025 in materia di ineleggibilità dei presidenti di provincia e dei sindaci a Presidente della Giunta regionale e a Consigliere regionale (legge Regione Puglia n. 42 del 2024) ..... 104

4.6. La sentenza n. 132 del 2025 in materia di intervento attivo del terzo sul fine vita e di reperibilità dei dispositivi di autosomministrazione ..... 108

4.7. La sentenza n. 136 del 2025 in materia di competenza sulle materie prime critiche di interesse strategico ..... 111

5. L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE CONNESSA AI MONITI ..... 116

TABELLA DI SINTESI ..... 116

# 1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI, I "MONITI" RIVOLTI AL LEGISLATORE E LE TECNICHE DECISORIE DELLA CORTE

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 princìpi 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).

Tra le **tecniche interpretative** utilizzate dalla Corte nelle sue sentenze, un particolare rilievo assume il **principio di ragionevolezza**. Esso, come è noto, discende dal principio di uguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione in quanto discipline legislative che, in modo appunto irragionevole, trattino in modo diseguale soggetti o fattispecie uguali o in modo uguale casi diversi, risultano in contrasto con l’articolo 3. In proposito, proprio una sentenza commentata nel presente numero della Rassegna, la **sentenza n. 131 del 2025**, al *Considerato in diritto* 6, ricostruisce come «in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del **test di proporzionalità**, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sul punto la sentenza riprende la precedente sentenza n. 88 del 2023).

Un’altra delle sentenze commentate nel presente numero della Rassegna, la **sentenza n. 125 del 2025**, al *Considerato in diritto* 5.2.1, offre un’utile ricostruzione di un’ulteriore tecnica decisoria presente nella giurisprudenza della Corte costituzionale, quella relativa ai **principi «supremi» o**

**«fondamentali»** della Costituzione. La sentenza richiama in proposito la precedente **sentenza n. 1146 del 1988** che ha affermato che tali principi «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». La sentenza n. 125 utilmente richiama anche le ulteriori pronunce della Corte che hanno individuato alcuni di questi principi fondamentali:

- la **sentenza n. 203 del 1989** ha qualificato come principio supremo quello della **laicità dello Stato**[1];
- la **sentenza n. 238 del 2014** ha qualificato come principio supremo quello del «**diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili**, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione»;
- la **sentenza n. 118 del 2015** ha qualificato come principio supremo quello **dell'unità della Repubblica** di cui all'articolo 5 della Costituzione[2];
- **l'ordinanza n. 24 del 2017** e la successiva **sentenza n. 115 del 2018** hanno qualificato come principio supremo quello di **legalità nel settore penale e di divieto di retroattività della legislazione penale**, di cui all'articolo 25, secondo comma della Costituzione[3], affermando che conseguentemente esso opera come controlimite rispetto al primato del diritto dell'Unione europea ;
- la **sentenza n. 159 del 2023** ha ribadito il carattere di principio supremo del «**diritto al giudice»**, il quale opera come controlimite anche nei confronti della norma consuetudinaria del diritto internazionale relativa all'immunità dalla giurisdizione estera degli Stati.

Infine, merita segnalare che la **sentenza n. 119 del 2025**, anch'essa commentata nel presente numero, compie una riflessione di carattere generale con riferimento all'**obbligo** per il legislatore statale e regionale,

---

[1] La sentenza ricorda che "il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale" (*Considerato in diritto* 4); il precedente *Considerato in diritto* 3 segnala anche che la libertà religiosa trova "duplice specificazione" nel "divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione".

[2] In particolare, la sentenza afferma che: "L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.)" (*Considerato in diritto* 7.2).

[3] In base al quale "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

previsto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, di rispettare i "**vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario**" e "**gli obblighi internazionali**". In particolare, la sentenza, al *Considerato in diritto* 5.3.2, ricorda la "diversa estensione dei limiti di tali vincoli, così come precisati dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalle **sentenze n. 348 e n. 349 del 2007**: il nucleo dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione europea); l'intero corpus delle norme di rango costituzionale, rispetto agli obblighi di diritto internazionale pattizio".

# 2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

## Tabella di sintesi (luglio – settembre 2025)

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| | | | |
| Sentenza n. 90/2025 dell'11 giugno 2025 – 1° luglio 2025<br><br>Camera Doc VII, n. 500<br>Senato Doc VII, n. 132<br><br>COMUNICATO | Art. 168-*bis*, primo comma del codice penale<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3 Cost. | Incostituzionalità dell'esclusione del reato di spaccio di lieve entità dalla sospensione del procedimento con messa alla prova. |
| Sentenza n. 93/2025 dell'11 giugno 2025 – 3 luglio 2025<br><br>Camera Doc VII, n. 502<br>Senato Doc. VII, n. 133<br><br>COMUNICATO | Art. 70, primo comma, del d.P.R. n. 633/1972, in relazione agli artt. 282 e 301 del d.P.R. n. 43/1973<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3 Cost. e articolo 49 CDFUE | Sproporzione dell'apparato sanzionatorio (confisca, imposta e sanzioni) previsto in violazione delle norme sull'IVA all'importazione. |
| Sentenza n. 94/2025 dell'11 giugno 2025 – 3 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 503 | Art. 1, comma 16, legge n. 335/1995<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3 Cost. | Mancata esclusione dell'assegno ordinario d'invalidità, liquidato interamente con il sistema contributivo, dal divieto di applicazione delle disposizioni |

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| Senato Doc. VII n. 134<br><br>COMUNICATO | | | sull'integrazione al minimo di tutti i trattamenti pensionistici. |
| Sentenza n. 104/2025 del 7 maggio 2025 – 10 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 512<br>Senato Doc. VII n. 135<br><br>COMUNICATO | Art. 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge n. 158/2012, convertito, con modificazioni nella legge n. 189/2012<br><br>Art. 1, comma 923, della legge n. 208/2015<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE). | Irragionevolezza del divieto di messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che consentono l'accesso al gioco sia legale che illegale, ossia praticato al di fuori della rete dei concessionari o dei soggetti autorizzati (con riferimento sia alla destinazione occasionale delle apparecchiature al gioco, sia a quella esclusiva e permanente). |
| Sentenza n. 109/2025 del 20 maggio 2025 – 17 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 517<br>Senato Doc. VII n. 136 | Art. 34-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 159/2011<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 3 e 41, Cost. | Illegittimità della mancata previsione che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo. |
| Sentenza n. 111/2025 dell'11 giugno – 18 luglio 2025 | Art. 6, primo comma, della legge n. 604/1966 | Articoli 3, 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, | Illegittimità dell'onere della impugnazione stragiudiziale del licenziamento nel termine di sessanta |

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| Camera Doc. VII n. 519<br>Senato Doc. VII n. 137<br><br>COMUNICATO | *Illegittimità parziale* | primo comma, Cost. | giorni dalla ricezione della relativa comunicazione allorquando il lavoratore versi in stato di incapacità naturale. |
| Sentenza n. 112/2025 del 24 giugno 2025 – 18 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 520<br>Senato Doc. VII n. 138<br><br>COMUNICATO | Art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504/1992<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 3, 29, 31 e 53, primo comma, Cost. | Illegittimità della previsione secondo la quale, ai fini dell'ottenimento dell'esenzione dall'ICI dell'abitazione principale, sia necessario che – a parte il possessore – vi dimorino abitualmente anche i familiari. |
| Sentenza n. 114/2025 dell'11 giugno 2025 – 21 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 522<br>Senato Doc. VII n. 139<br><br>COMUNICATO | Art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 73/2024, convertito, con modificazioni, nella legge n. 107/2024.<br><br>*Illegittimità parziale*<br><br>Art. 5, comma 2 del decreto legge n. 73/2024<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 5, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.<br><br>Articolo 117, commi terzo e quarto, Cost. | Incostituzionalità dell'attribuzione ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze del potere di approvare i piani triennali di fabbisogno del personale sanitario regionale, nonché incostituzionalità della sottoposizione a una verifica di congruità, da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, delle misure compensative che le Regioni devono adottare per poter incrementare la spesa per il personale sanitario. |

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| Sentenza n. 115/2025 del 6 maggio 2025 – 21 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 523<br>Senato Doc. VII n. 140<br><br>COMUNICATO | Art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 151/2001<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3, Cost. | Illegittimità del mancato riconoscimento del congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile. |
| Sentenza n. 116/2025 del 10 giugno 2025 – 21 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 524<br>Senato Doc. VII n. 141<br><br>COMUNICATO | Art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 220/2002<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 3 e 45, primo comma, Cost. | Sproporzione della sanzione amministrativa dello scioglimento delle cooperative che si sottraggono agli inviti dell'autorità di vigilanza, prescindendo, quindi, dalla verifica sull'effettivo conseguimento delle finalità mutualistiche. |
| Sentenza n. 117/2025 del 23 giugno 2025 – 21 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 525<br>Senato Doc. VII n. 142<br><br>COMUNICATO | Art. 69, quarto comma, del codice penale<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. | Illegittimità del divieto di prevalenza dell'attenuante della lieve entità del fatto, per il reato di rapina, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata. |
| Sentenza n. 118/2025 del 23 giugno 2025 – 21 luglio 2025 | Art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 | Articoli 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, | Illegittimità del limite massimo per l'indennità risarcitoria di sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il |

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| Camera Doc. VII n. 526<br>Senato Doc. VII n. 143<br><br>COMUNICATO | *Illegittimità parziale* | e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE. | calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, nel caso di licenziamenti illegittimi intimati da un datore di lavoro che non raggiunga determinati requisiti dimensionali – ossia non occupi più di quindici lavoratori presso un'unità produttiva o nell'ambito di un Comune e comunque non occupi più di sessanta dipendenti. |
| Sentenza n. 123/2025 del 9 giugno 2025 – 24 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 531<br>Senato Doc. VII n. 144<br><br>COMUNICATO | Art. 85, comma 2-*ter*, del decreto legislativo n 150/2022<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3, Cost. | Incostituzionalità del regime di procedibilità d'ufficio del delitto di atti persecutori connesso al danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede. |
| Sentenza n. 124/2025 del 23 giugno 2025 – 24 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 532<br>Senato Doc. VII n. 145<br><br>COMUNICATO | Art. 1, comma 10, del decreto-legge n. 137/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 176/2020<br><br>*Illegittimità parziale*<br><br>Art. 25, comma 12, del decreto-legge n. 34/2020, convertito, con | Articolo 102, secondo comma, Cost. | Illegittimità della devoluzione alla giurisdizione tributaria delle controversie in materia di contributi a fondo perduto erogati dallo Stato per effetto del decreto-legge "rilancio" e del decreto-legge "ristori" durante l'emergenza da Covid-19. |

| SENTENZA | NORME DICHIARATE ILLEGITTIME | PARAMETRO COSTITUZIONALE | OGGETTO |
|---|---|---|---|
| | modificazioni, nella legge n. 77/2020<br><br>*Illegittimità parziale* | | |
| Sentenza n. 130/2025 del 7 luglio 2025 – 25 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 538<br>Senato Doc. VII n. 146<br><br>COMUNICATO | Art. 628, quinto comma, del codice penale<br><br>*Illegittimità parziale* | Articolo 3, Cost. | Incostituzionalità del divieto di considerare prevalente o equivalente, in sede di determinazione della pena, la circostanza attenuante del vizio parziale di mente rispetto all'aggravante della rapina, che si realizza quando il fatto è commesso nei confronti di una persona che stia utilizzando un bancomat, o abbia appena prelevato denaro da un bancomat. |
| Sentenza n. 135/2025 del 9 luglio 2025 – 28 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 542<br>Senato Doc. VII n. 147<br><br>COMUNICATO | Art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 89/2014<br><br>*Illegittimità parziale* | Articoli 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost. | Incostituzionalità del "tetto retributivo" per i pubblici dipendenti, nella misura in cui lo stesso è fissato nel limite di euro 240.000 lordi, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione. |

## 2.1. La sentenza n. 94 del 2025 in materia di assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo e integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 94 del 2025, ha dichiarato illegittimo il divieto di integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità – che spetta al lavoratore che, a causa di infermità fisica o mentale, vede diminuita a meno di un terzo la propria capacità lavorativa – calcolato interamente con il sistema contributivo.

La decorrenza degli effetti temporali della decisione in commento è stata fissata, per espressa previsione della Corte, dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale (pubblicazione avvenuta il 9 luglio 2025).

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale in esame è l'articolo 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995 (cosiddetta Riforma Dini), che esclude l'integrazione al minimo per le pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo, nella parte in cui non sottrae a tale divieto l'assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema contributivo.

Ai fini di una più chiara comprensione della pronuncia in commento, occorre che la suddetta previsione dichiarata illegittima sia letta in combinato disposto con l'articolo 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984, in base al quale l'assegno ordinario di invalidità, riconosciuto qualora ricorrano i requisiti medico-legale e contributivo previsti, è calcolato secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi; qualora esso risulti inferiore al trattamento minimo delle singole gestioni, l'assegno è integrato, nel limite massimo del trattamento minimo, da un importo a carico della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) pari a quello dell'assegno sociale.

Ne consegue che il sistema di computo dell'assegno ordinario di invalidità può essere diverso a seconda della disciplina alla quale è assoggettato il lavoratore per effetto delle riforme del sistema pensionistico succedutesi nel tempo tra le quali la richiamata L. 335/1995, che ha comportato il graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo del trattamento pensionistico, introducendo distinzioni tra i lavoratori sulla base dell'anzianità assicurativa maturata al 31 dicembre 1995 per cui i lavoratori

che risultano iscritti ad una gestione previdenziale solo successivamente a tale data risultano interamente soggetti al regime contributivo.

### *I motivi del ricorso*

La Corte di cassazione, sezione lavoro - investita del ricorso proposto dall'INPS contro una sentenza della Corte di appello di Firenze - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del richiamato articolo 1, comma 16, della legge 335/1995, in combinato disposto con l'articolo 1, comma 3, della legge 222/1984 in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede la corresponsione, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, che sia calcolato interamente con il sistema cd. contributivo.

Dopo aver operato una ricognizione della normativa applicabile, il giudice *a quo* esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, alla luce del vincolo letterale del disposto normativo di cui alla norma impugnata, ritenuto "insuperabile, pena la sostanziale disapplicazione, *ope iudicis*, della disposizione scrutinata", anche alla luce della giurisprudenza della stessa Corte di cassazione che qualifica l'assegno ordinario di invalidità come erogazione avente natura di trattamento pensionistico e, come tale, lo ritiene attratto nell'ambito di applicazione del citato art.1, c. 16, della L. 335/95 nel suo riferimento alle "pensioni"

La Cassazione ritiene, quindi, di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto:

- con l'art. 3 Cost. in quanto sarebbe irragionevole e discriminatorio distinguere tra sistema retributivo e contributivo per il calcolo dell'assegno ordinario di invalidità;
- con l'art. 38, secondo comma, Cost.[4] poiché l'integrazione al minimo della prestazione previdenziale in generale, e dell'assegno ordinario di invalidità in particolare, svolge la funzione di garantire che il trattamento pensionistico raggiunga quel livello base, ritenuto necessario ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui include l'assegno ordinario d'invalidità nel divieto di applicazione

[4] I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

delle disposizioni sull'integrazione al minimo ai trattamenti pensionistici liquidati esclusivamente con il sistema contributivo. A tal proposito, la Corte ha tenuto a sottolineare che oggetto delle questioni è unicamente tale articolo poiché l'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984, pur necessariamente letto in combinato disposto con la norma censurata, nulla dispone sull'esclusione dell'integrazione al minimo in relazione a particolari modalità di computo del trattamento pensionistico.

La decisione della Corte parte dall'assunto che, pur se la giurisprudenza di legittimità è ferma nel qualificare l'assegno ordinario d'invalidità come trattamento pensionistico, bisogna comunque rimarcare le indubbie peculiarità dell'assegno in esame che hanno indotto la Corte medesima a riconoscergli natura parzialmente assistenziale (cfr. la sentenza più risalente n. 644 del 1988).

Anche il modello di integrazione al minimo è sempre stato diverso rispetto a quello previsto per gli altri trattamenti pensionistici; per l'assegno ordinario d'invalidità infatti non si prevede l'equiparazione automatica al trattamento minimo INPS, ma l'aggiunta di un importo - attualmente pari a quello dell'assegno sociale - posto integralmente a carico inizialmente del fondo sociale, oggi sostituito dalla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS). Di conseguenza, secondo la Corte, l'eliminazione dell'integrazione al minimo per l'assegno ordinario d'invalidità liquidato con il sistema contributivo previsto dalla riforma del 1995 non è neanche tale da realizzare il principale fine della stessa riforma, ossia la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, perché la tutela aggiuntiva dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità era già finanziata tramite la fiscalità generale, come le prestazioni del sistema assistenziale.

La Corte sottolinea poi un'ulteriore peculiarità dell'assegno ordinario d'invalidità rappresentata dal fatto che di tale trattamento il lavoratore può aver bisogno anche molto prima del raggiungimento dell'età prevista per il godimento dell'assegno sociale, oggi erogato solo ai cittadini ultrasessantasettenni, con la conseguenza che, in caso di assegno ordinario d'invalidità di importo modesto, il soggetto in età attiva bisognoso di tutela in ragione dell'invalidità potrebbe rimanere, anche per lungo tempo, privo di qualsiasi ulteriore aiuto economico qualora non possegga i requisiti per ricevere anche l'assegno d'invalidità civile, non abbia una composizione familiare oppure una situazione reddituale o personale che gli consenta di usufruire di ulteriori sostegni, come l'assegno unico e universale oppure l'assegno di inclusione e non abbia la possibilità di trovare altre occupazioni confacenti alle sue attitudini.

Infine, la Corte evidenzia altresì che l'assegno ordinario d'invalidità è destinato a sopperire a situazioni in cui il lavoratore ha perso, per via dell'invalidità e non per propria scelta, una rilevante percentuale della sua

capacità lavorativa e, quindi, la possibilità di accumulare un montante contributivo adeguato.

Per tutte queste ragioni, la Corte censura l'art. 1, c. 16, della L. 335/1995 in quanto ritiene la scelta operata da tale articolo di assimilare l'assegno ordinario d'invalidità agli altri trattamenti pensionistici liquidati con il solo sistema contributivo, per assoggettare anche il primo alla previsione di inapplicabilità delle disposizioni sull'integrazione al minimo, lesiva dell'articolo 3 della Costituzione, con assorbimento della censura relativa all'articolo 38, secondo comma, della Costituzione.

In considerazione del fatto che una pronuncia di accoglimento avrebbe determinato per l'anno 2025, in ragione degli ordinari effetti *ex tunc*, un ingente e improvviso aggravio a carico della finanza pubblica, in gran parte connesso al recupero degli arretrati, la Corte ha deciso di far decorrere gli effetti temporali della decisione dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale.

Pur ritenendo infatti la Corte che l'onere finanziario riguarderà solo assegni diretti (essendo esclusa la reversibilità della prestazione) e che la decisione in commento non contrasta con l'art. 81 Cost., perché sarà compito del legislatore "provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico", come già chiarito nella sentenza n. 152 del 2020, reputa necessario graduare gli effetti temporali del *decisum* al fine di realizzare quel contemperamento dei valori costituzionali già seguito anche nella sentenza citata.

## 2.2. La sentenza n. 104 del 2025 in materia di divieto di installazione presso i pubblici esercizi di apparecchiature che consentano il gioco *online*

Con la sentenza n. 104 del 2025 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158
- e dell'articolo 1. 1, comma 923, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione dell'art. 7, comma 3-quater, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

L'articolo 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, ha ad oggetto il divieto di installazione, presso i pubblici esercizi, di apparecchiature che consentano ai clienti, attraverso la connessione telematica, di giocare sulle piattaforme messe a disposizione dei concessionari *online*, da soggetti autorizzati all'offerta di gioco a distanza ovvero da soggetti privi di qualsivoglia titolo rilasciato dalle autorità competenti.

L'articolo 1. 1, comma 923, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, prevede tra l'altro, la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione dell'art. 7, comma 3-quater, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

### *I motivi delle ordinanze di rimessione*

Con due ordinanze, la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha censurato, l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, appena sopra richiamato.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per il carattere assoluto e indiscriminato del divieto che colpisce la mera messa a disposizione anche di *personal computer* a navigazione libera, a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco *online*, in mancanza di un ragionevole bilanciamento del diritto alla salute, sotteso alla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti. È denunciata, inoltre, la violazione dell'art. 25 Cost., per l'indeterminatezza della fattispecie che lascerebbe all'amministrazione un margine di discrezionalità del tutto contrastante con

il principio di legalità nonché degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, perché verrebbe sacrificato in modo irragionevole e indiscriminato il diritto di libertà di impresa, nonché il diritto alla riservatezza degli utenti. La stessa Corte di cassazione e il Tribunale di Viterbo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, hanno inoltre censurato l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, che punisce, al primo periodo, con la sanzione amministrativa di ventimila euro la violazione del divieto previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti, con la conseguenza che la reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti. Infine, è denunciata la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte Costituzionale ha giudicato fondate le censure proposte dai remittenti in riferimento alla violazione degli articoli 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE.

Come correttamente rilevato dai giudici remittenti ogni apparecchiatura che consenta il gioco a distanza, quindi anche apparecchiature come *personal computer* o *tablet* collegati in rete, risulterebbero ricompresi nella disposizione normativa oggetto di censura. Tale genericità della disposizione comporta che vi sia una sproporzione tra l'esigenza di protezione della salute pubblica e di contrasto alla ludopatia, obiettivo dell'intervento normativo, e le modalità utilizzate per conseguire tale obiettivo.

La Corte rileva inoltre che occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui si tratta, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica (Corte di giustizia UE, seconda sezione, sentenza 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri, punti 49 e 50; terza sezione, sentenza 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pfleger e altri, punti 49 e 50).

In relazione a questo profilo, la disposizione censurata introduce infatti, rileva la sentenza, «una misura di tutela del diritto alla salute consistente in un divieto volto a fronteggiare la diffusione della ludopatia tramite la delimitazione dell'offerta di gioco *online* che comunque rimane capillare e vastissima, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame. Ciò rivela la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità, a fronte di una significativa e immediata compressione degli interessi contrapposti, fra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa».

Anche sotto questo profilo, secondo la Corte, l'estensione del divieto in esame risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi che esso si prefigge.

Secondo la Corte, nel caso in esame, il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa.

Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione e delle relative sanzioni.

## 2.3. La sentenza n. 111 del 2025 in materia di decorrenza dei termini di decadenza per l'impugnazione, anche in via stragiudiziale, del licenziamento da parte del lavoratore in condizioni di incapacità naturale

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 111 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte in cui, non prevede che, se al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento o in pendenza del termine di sessanta giorni previsto per la sua impugnazione, anche in via stragiudiziale, il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o di volere, non opera l'onere della previa impugnazione, anche stragiudiziale, e il licenziamento può essere impugnato entro il complessivo termine di decadenza di duecentoquaranta giorni dalla ricezione della sua comunicazione .

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Quanto alle disposizioni che rivestono interesse in relazione alla sentenza in commento, preliminarmente, occorre precisare che il primo comma dell'art. 6 della legge n.604/1966 - oggetto della pronuncia in esame - prevede che il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretto ad impugnare il licenziamento stesso.

Si osserva, inoltre, che il secondo comma precisa, al primo periodo, che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formatisi dopo il deposito del ricorso.

Al riguardo, si segnala che la Corte, con la sentenza n. 212 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale secondo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 «nella parte in cui non prevede che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, anche dal deposito del ricorso cautelare anteriore alla causa ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 del codice di procedura civile».

### *La questione di costituzionalità sollevata*

La questione di legittimità costituzionale del richiamato articolo 6, primo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 5004, è stata sollevata dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, in riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, 32, primo comma, 35, primo comma, 11 e 117, 117, primo comma, della Costituzione (questi ultimi due in relazione all'art. 27, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

In particolare le sezioni unite dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, «nella parte in cui, facendo decorrere in ogni caso il termine di decadenza dalla data di ricezione della comunicazione del licenziamento, preclude l'azione al lavoratore licenziato che, in ragione dell'incolpevole stato di incapacità di intendere e di volere derivato da patologia fisica o psichica, non si sia attivato nel termine di legge e l'abbia fatto, una volta recuperata la piena capacita, tempestivamente rispetto a detto successivo momento temporale».

Le sezioni unite hanno ritenuto che l'operatività del termine di decadenza finisca per valorizzare unicamente l'interesse della parte datoriale al consolidamento degli effetti dell'atto adottato e per comprimere oltre misura il diritto di azione del lavoratore, riferito al diritto al lavoro - che la Carta costituzionale espressamente tutela agli artt. 24, comma 1, 4, comma 1, e 35, comma 1» - e in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto non opererebbe alcun bilanciamento tra gli interessi in conflitto, ledendo peraltro il principio di eguaglianza. Peraltro, l'omessa considerazione, ai fini della individuazione del *dies a quo* del termine di decadenza, dello «stato di incapacità naturale derivante da malattia», confliggerebbe con l'art. 32, primo comma, della Costituzione, configurando una discriminazione in danno della persona disabile.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Come detto in precedenza, la Corte costituzionale ha giudicato fondate le questioni di legittimità sollevate, dichiarando l'illegittimità costituzionale l'art. 6, primo comma, della legge n. 604 del 1966, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, 24, primo comma, e 35, primo comma, Cost. (restando dunque assorbiti gli ulteriori profili di censura soprarichiamati), nella parte in cui non considera l'incompatibilità del rigido meccanismo decadenziale prescritto con una condizione soggettiva, come l'incapacità di intendere e di volere, che impedisce all'interessato di scongiurare le gravi conseguenze

derivanti dal maturare della causa estintiva, palesandosi dunque manifestamente irragionevole.

La Corte, infatti, ha affermato che in definitiva, per il lavoratore colpito da incapacità naturale, l'onere di impugnazione in esame può comportare la perdita definitiva della possibilità di contrastare l'iniziativa datoriale e, dunque, di «"[…] non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente" (sentenza n. 60 del 1991, punto 9 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 194 del 2018), in aperto contrasto con il diritto al lavoro e alla sua tutela, risultando irreparabilmente compromessa la garanzia di tali diritti, che rinviene nella tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24 Cost. un indispensabile strumento di realizzazione, non sussistendo un rimedio tardivo attraverso il quale l'interessato, una volta recuperata la pienezza delle facoltà intellettive e volitive, possa far valere l'illegittimità dell'atto espulsivo.

L'accertato *vulnus* costituzionale non può, tuttavia, ad avviso della Corte, essere sanato, come auspicato dal giudice *a quo*, attraverso una pronuncia additiva che inserisca nella disposizione censurata una causa di differimento della decorrenza del termine per l'impugnazione stragiudiziale dalla data della ricezione del licenziamento a quella del riacquisto, da parte dell'interessato, della piena capacità di intendere e di volere, in quanto ciò finirebbe per introdurre un elemento di aleatorietà in un regime decadenziale orientato da specifiche esigenze di celerità e di sicurezza dei rapporti giuridici, individuando, quindi, la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto che la riconduzione a legittimità della disposizione censurata debba essere assicurata escludendo, nella situazione suddetta, l'operatività dell'onere della previa impugnazione stragiudiziale, pur mantenendo fermo lo sbarramento finale costituito dal complessivo termine massimo per l'impugnazione giudiziale in misura di duecentoquaranta giorni, dato dalla somma del termine per la impugnazione stragiudiziale di cui al primo comma dell'art. 6, pari a sessanta giorni, e del successivo termine per il deposito del ricorso, anche cautelare (sentenza n. 212 del 2020), o per la comunicazione della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato, stabilito dal secondo comma in centottanta giorni.

In questo modo, da un lato, si evita di pretendere dal lavoratore colpito da incapacità naturale di manifestare la volontà di reagire all'atto espulsivo entro un termine – quello di cui al primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 – che, per la sua ridotta estensione, potrebbe risultare insufficiente a consentire sia che la condizione patologica all'origine dell'incapacità regredisca e l'interessato recuperi le proprie facoltà intellettive e volitive, sia che le istituzioni deputate alla cura e alla protezione, anche giuridica, delle persone incapaci possano intervenire. Dall'altro lato, resta, comunque,

garantita l’esigenza di certezza e di celerità che informa la disciplina in scrutinio.

La Corte ha così dichiarato illegittima la disposizione in commento nella parte in cui, non prevede che, se al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento o in pendenza del termine di sessanta giorni previsto per la sua impugnazione, anche in via stragiudiziale, il lavoratore versi in condizione di incapacità di intendere o di volere, non opera l’onere della previa impugnazione, anche stragiudiziale, e il licenziamento può essere impugnato entro il complessivo termine di decadenza di duecentoquaranta giorni dalla ricezione della sua comunicazione.

## 2.4. La sentenza n. 114 del 2025 in materia di limiti specifici di spesa per il personale del Servizio sanitario regionale nonché di definizione dei piani dei fabbisogni del suddetto personale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 114 dell'11 giugno-21 luglio 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, secondo periodo, e comma 2, secondo periodo, del D.L. 7 giugno 2024, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2024, n. 107; le due disposizioni prevedevano, rispettivamente, che: 1) un eventuale ulteriore incremento del limite di spesa annua per il personale del Servizio sanitario di una regione[5] dovesse essere autorizzato con decreto ministeriale[6], previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; 2) i piani triennali della regione, inerenti ai fabbisogni di personale del Servizio sanitario regionale e adottati sulla base della relativa metodologia nazionale, dovessero essere approvati con decreto ministeriale[7], previa intesa nella suddetta sede di Conferenza.

La sentenza inoltre ha dichiarato infondata la questione di legittimità del comma 2, primo periodo, del suddetto articolo 5, il quale prevede, oltre all'adozione della suddetta metodologia nazionale di determinazione del fabbisogno in oggetto, l'applicazione della stessa metodologia da parte delle regioni.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso*

Le questioni di legittimità sono state sollevate con ricorso dalle regioni Campania e Toscana; il ricorso di quest'ultima ha riguardato esclusivamente la procedura di approvazione dei suddetti piani triennali, mentre il ricorso della regione Campania ha sollevato questione di legittimità relativamente a tutte le norme sopra menzionate.

Riguardo ai princìpi e norme costituzionali, nel complesso i due ricorsi hanno fatto riferimento alle competenze legislative attribuite alle regioni dall'articolo 117 della Costituzione, ai limiti, di cui al successivo articolo 118, per interventi statali a titolo di sussidiarietà, all'autonomia finanziaria regionale prevista dall'articolo 119, al diritto alla salute di cui all'articolo 32; il ricorso della regione Campania ha fatto altresì riferimento ai princìpi

---

5 Si ricorda che i limiti in oggetto (come specifica l'articolo 11, comma 4.1, del D.L. 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2019, n. 60) non concernono gli enti territoriali che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato; rientrano in tale fattispecie tutte le regioni a statuto speciale e le province autonome, ad eccezione della regione Siciliana.

6 Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

7 Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

costituzionali di eguaglianza e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente, agli articoli 3 e 97, e, con riguardo all'autonomia territoriale, ha richiamato anche l'articolo 5.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Le motivazioni della sentenza in esame concernono, in primo luogo, la dichiarazione di illegittimità della norma che prevedeva l'approvazione a livello nazionale, secondo la procedura sopra ricordata, dei piani triennali della regione, inerenti ai fabbisogni di personale del Servizio sanitario regionale. La sentenza rileva che i piani si fondano su una complessiva analisi dei compiti istituzionali, in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi; la predisposizione e l'approvazione di tali piani – prosegue la sentenza – costituiscono dunque atti procedurali rivolti alla concreta programmazione e gestione delle risorse umane, i quali incidono direttamente sull'attività amministrativa e organizzativa della regione. In base a tale ordine di considerazioni, la sentenza afferma che la titolarità dei piani deve essere esclusivamente della regione e dichiara illegittima la diversa norma procedurale in oggetto, in quanto lesiva sia della competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale (competenza spettante alla regione in base alla norma di chiusura di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione) sia della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui al terzo comma dello stesso articolo 117); gli altri motivi di censura, indicati nei due ricorsi con riferimento alla stessa norma procedurale, sono dichiarati di conseguenza assorbiti.

In merito alla questione di legittimità della summenzionata procedura nazionale di autorizzazione di un eventuale ulteriore incremento del limite di spesa annua per il personale del Servizio sanitario di una regione, la sentenza rileva che il medesimo articolo 5 del D.L. n. 73 prevede il "superamento" di ogni tipo di limite specifico di spesa per il personale in oggetto; tale articolo prevede infatti che la vigenza di tali limiti cessi a decorrere dall'adozione di una nuova metodologia nazionale di determinazione dei fabbisogni del suddetto personale[8] e che, fino a tale data, si applichi il limite definito dal comma 1 dello stesso articolo 5, con la possibilità di un ulteriore incremento. Quest'ultimo, in base alla norma dichiarata illegittima dalla sentenza in esame, era subordinato alla suddetta procedura nazionale di autorizzazione e, quindi, alla verifica – nell'ambito di tale procedura – della congruità delle misure compensative. La sentenza afferma, richiamando precedenti sentenze della medesima Corte, il principio che un limite di spesa posto per ragioni di coordinamento finanziario

[8] Riguardo a tale metodologia, cfr. *infra*.

dalla disciplina statale deve avere una natura complessiva e che, in coerenza con tale principio, la disciplina dello stesso articolo 5, nella parte non oggetto del contenzioso e della sentenza, ribadisce il vincolo del rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale; un limite specifico inerente alla sola spesa per il personale del suddetto Servizio, invece, secondo la Corte, inciderebbe in ambiti discrezionali di scelta riservati all'ente e basati sulle competenze legislative della regione, sopra menzionate, in materia di organizzazione regionale e di tutela della salute. Si può aggiungere che, in base a tale motivazione, al di là della fattispecie dell'ulteriore incremento suddetto, il limite di spesa per il personale del Servizio sanitario regionale – limite di cui il medesimo articolo 5 del D.L. n. 73 prevede, come detto, il superamento – non sembra avere un fondamento giuridico-costituzionale, benché la relativa norma, posta dal primo periodo del suddetto articolo 5, comma 1, del D.L. n. 73, non sia oggetto della sentenza in esame, in quanto non rientrante nelle questioni di legittimità sottoposte dai relativi ricorsi.

Come detto, la sentenza non accoglie la questione di legittimità del comma 2, primo periodo, del suddetto articolo 5 del D.L. n. 73, il quale prevede, oltre all'adozione della suddetta metodologia nazionale di determinazione del fabbisogno in oggetto, l'applicazione della medesima metodologia da parte delle regioni. Al riguardo, la sentenza richiama la giurisprudenza della stessa Corte sull'esigenza di distinguere, nell'ambito dei processi di contenimento della spesa pubblica, le spese cosiddette indistinte da quelle costituzionalmente necessarie, tra le quali quelle intese ad assicurare l'effettività del diritto alla salute (di cui al citato articolo 32 della Costituzione). La metodologia in oggetto – secondo la sentenza –, costituendo uno strumento per la determinazione dei fabbisogni del personale e, quindi, del livello di risorse umane necessarie allo svolgimento, secondo i vari obiettivi fissati, del Servizio sanitario regionale, deve essere distinta, concettualmente, dai summenzionati limiti di spesa per il personale; la metodologia, dunque, secondo la sentenza, si pone in coerenza con la suddetta giurisprudenza; la sentenza rileva altresì che la metodologia viene definita con la partecipazione delle regioni (la norma oggetto della questione di legittimità prevede l'adozione con decreto ministeriale[9], previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) e che, dunque, non risulta violata l'autonomia delle stesse. Tali considerazioni valgono anche per la metodologia già definita prima del citato D.L. n. 73[10], la quale, come ricorda la sentenza, ai sensi del comma 3 del citato articolo 5 del suddetto D.L., resta valida sino all'adozione della nuova metodologia.

[9] Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

[10] Quest'ultima è stata adottata con D.M. del 24 gennaio 2023, emanato secondo la procedura di cui all'articolo 11, comma 1, del citato D.L. n. 35 del 2019, e successive modificazioni, procedura che contempla anche la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (la relativa intesa è stata sancita nella seduta del 21 dicembre 2022).

## 2.5. La sentenza n. 115 del 2025 in materia di fruizione del congedo di paternità obbligatorio da parte di una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 115 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27-*bis* del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

### *La disposizione oggetto della sentenza*

Si ricorda che il richiamato articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 151 del 2001 riconosce al padre lavoratore, dai due mesi precedenti la data presunta del parto ed entro i cinque mesi successivi, il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo di dieci giorni lavorativi (venti in caso di parto plurimo) e, per tutto il periodo del congedo, un'indennità giornaliera pari al cento per cento della retribuzione. Il beneficio può essere fruito negli stessi giorni in cui la madre gode del congedo di maternità ed è compatibile con la fruizione da parte del padre del congedo di paternità alternativo di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001 (in caso di morte o grave infermità della madre o di abbandono del minore da parte della madre oppure in caso di affidamento esclusivo del minore al padre) e, in caso di sovrapposizione dei periodi, quello obbligatorio deve essere goduto in un tempo successivo, prevalendo la fruizione del congedo di paternità alternativo. La norma prevede altresì che il diritto a godere dei giorni di congedo di paternità obbligatorio spetti anche ai genitori adottivi o affidatari.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

La Corte d'appello di Brescia, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli articoli 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE e all'articolo 4 della direttiva 2019/1158/UE - questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 151 del 2001, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del d.lgs. n. 105 del 2022, nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio anche a una lavoratrice quando è secondo

genitore equivalente in una coppia di due donne risultanti genitori dai registri dello stato civile».

Il giudice *a quo* ha denunciato la violazione del parametro interno fondato sul principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La situazione della madre intenzionale, «secondo genitore» all'interno di una coppia di donne iscritte nei registri dello stato civile come genitori di un minore, e quella del «padre» in una coppia di genitori formata da persone di genere diverso, sarebbero equivalenti in termini di assunzione di responsabilità, di condivisione di un progetto di vita familiare, di esigenza di armonizzare tempi di lavoro nella necessità di promuovere una relazione stabile con il figlio appena nato. E tuttavia tali situazioni riceverebbero un trattamento differenziato.

Si lamenta, altresì, il contrasto con la citata normativa eurounitaria. Vengono evocati, al riguardo, gli artt. 2 e 3 della direttiva 2000/78/CE, che affermano il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nonché l'art. 4 della direttiva 2019/1158/UE, il quale stabilisce che, ove in base all'ordinamento nazionale sia stato riconosciuto un «secondo genitore equivalente», questi ha diritto al congedo obbligatorio di dieci giorni.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Come già detto, la Corte ha giudicato fondate le questioni di legittimità costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

Nel percorso logico seguito sul punto, la Corte ha affermato che risponde, all'interesse del minore la titolarità giuridica di quei doveri funzionali alle sue esigenze che l'ordinamento considera legati all'esercizio di responsabilità genitoriale (sentenza n. 68 del 2025), ed è in ragione di esso che questa titolarità è affermata in capo alla coppia che ha condiviso il progetto di genitorialità. In siffatto quadro, la Corte osserva come l'orientamento sessuale non incida di per sé sulla idoneità all'assunzione di tale responsabilità (sentenza n. 33 del 2021) e che l''interesse del minore

consiste nel vedersi riconoscere lo stato di figlio di entrambe le figure – la madre biologica e quella intenzionale – che abbiano assunto e condiviso l'impegno genitoriale"[11].

La Corte prosegue rilevando che, qualora una coppia di persone abbia intrapreso il percorso genitoriale, non è sufficiente il solo riconoscimento del rapporto con la madre biologica, sussistendo il diritto del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori (sentenze n. 68 del 2025 e n. 102 del 2020), diritto riconosciuto a livello di legislazione ordinaria (art. 315-*bis*, primo e secondo comma, e 337-*ter*, primo comma, cod. civ.) nonché da una serie di strumenti internazionali e dell'Unione europea (art. 8, comma 1, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 nonché art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Si rende, pertanto, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., l'esclusione di una delle madri, lavoratrice, dal beneficio del congedo obbligatorio di paternità, esclusione che determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla situazione in cui il beneficio è riconosciuto al padre lavoratore in coppie composte da genitori di sesso diverso.

La Corte evidenzia che viene in rilievo l'esigenza di dedicare un tempo adeguato alla cura del minore, in coerenza con la finalità di favorire l'esercizio dei doveri genitoriali, in un processo di progressiva valorizzazione dell'aspetto funzionale della genitorialità, che resta identico nelle due diverse formazioni, la coppia omosessuale e quella eterosessuale. All'interno di una coppia entrambi i genitori sono chiamati a provvedere al benessere fisico, psicologico ed educativo di un bambino, perché il vincolo genitoriale origina proprio dall'assunzione di responsabilità in coerenza «con l'essenza stessa del rapporto genitori-figli» (ancora sentenza n. 68 del 2025).

[11] In proposito la sentenza ricorda anche che «nel nostro ordinamento, il riconoscimento giuridico ai componenti di una coppia dello stesso sesso interviene attraverso l'iscrizione nei registri di stato civile validata, nei suoi effetti dichiarativi, dalla giurisprudenza di legittimità, in applicazione del principio dell'ordine pubblico internazionale in contesti che, connotati da elementi transfrontalieri e come tali regolati dalle norme del diritto internazionale privato […] sono stati ritenuti compatibili con il nostro ordinamento. Ciò è avvenuto […] in caso di trascrizione di un atto di nascita formato all'estero con l'indicazione di due madri, o di un provvedimento straniero di adozione piena da parte di due donne o, ancora, nella diversa ipotesi di adozione in casi particolari per la cosiddetta madre intenzionale […] in caso di PMA [procreazione medicalmente assistita *ndr*] eseguita all'estero. Il dato che proviene dall'esperienza della giurisprudenza di legittimità a definizione del titolo genitoriale in materia di stato civile è quello della trascrivibilità in Italia dell'atto di nascita formato all'estero e relativo a un minore, perché non è contrario all'ordine pubblico internazionale il **riconoscimento di un rapporto di filiazione** in assenza di un legame biologico, quando **la madre intenzionale abbia acconsentito** all'impiego da parte della partner di tecniche di procreazione medicalmente assistita, anche se **tali tecniche non sono autorizzate nel nostro ordinamento**.

In questo assetto relazionale è quindi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di non riconoscere il congedo obbligatorio, previsto a favore del padre in una coppia di genitori-lavoratori di sesso diverso, alla madre intenzionale di una coppia omoaffettiva composta da due donne.

La Corte prosegue sottolineando che, dal riconoscimento di compiti differenziati delle due figure della madre e del padre in un sistema assistenziale obbligatorio strutturato sulla infungibilità dei ruoli, è ben possibile identificare nelle coppie omogenitoriali femminili una figura equiparabile a quella paterna all'interno delle coppie eterosessuali, distinguendo tra la madre biologica (colei che ha partorito) e la madre intenzionale, la quale ha condiviso l'impegno di cura e responsabilità nei confronti del nuovo nato, e vi partecipa attivamente. E tale distinzione risulta applicabile anche nei casi di adozione non legittimante, in cui al rapporto giuridicamente riconosciuto con la madre biologica si affianca il legame del figlio con la madre intenzionale, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha così dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione in commento, nella parte in cui non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

## 2.6. La sentenza n. 116 del 2025 in materia di scioglimento delle cooperative che si sottraggono agli inviti dell'autorità di vigilanza

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 3, secondo periodo del decreto legislativo n. 220/2002, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza si applichi il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità, a prescindere dalla verifica sull'effettivo conseguimento delle finalità mutualistiche.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 12, comma 3[12] del decreto legislativo n. 220/2002 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi), fermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile[13], gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati dall'albo nazionale degli enti cooperativi, sentita la Commissione centrale per le cooperative. Il secondo periodo del comma 3, nello specifico, dispone che in caso di cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi, per coloro che si sottraggono all'attività di vigilanza, si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità (di cui agli artt. 2545-*septiesdecies* c.c. e 223-*septiesdecies* disp. attuat. c.c.) con il conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma lett. *d)*, c.c.

Il nucleo della questione si concentra sulla parte in cui la disposizione prevede l'applicazione automatica dello scioglimento per atto dell'autorità e la conseguente devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici anche per la sola condotta degli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza, e quindi a prescindere dalla verifica sull'effettivo conseguimento delle finalità mutualistiche.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

La questione di legittimità costituzionale del richiamato articolo 12, comma 3, secondo periodo, è stata sollevata in via incidentale dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con ordinanza del 4 settembre 2024 (reg. ord. n.

[12] Il comma 3 è stato sostituito dall'art. 1, comma 936, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018).

[13] Resta "fermo" il profilo penalistico *ex* art. 2638, comma 2, c.c. sull'ostacolo all'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte di amministratori, sindaci, liquidatori e altri soggetti sottoposti a vigilanza pubblica.

183/2024), in riferimento agli artt. 3, 45 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 3 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU), nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

L'ordinanza di rimessione si focalizza sulla violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione, sul presupposto che lo scioglimento autoritativo costituisca una sanzione amministrativa di carattere punitivo.

Un primo profilo di censura attiene alla cd. proporzionalità "ordinale" (con riferimento agli articoli 3 e 45 della Costituzione): la norma violerebbe il principio di uguaglianza, sottoponendo al medesimo trattamento sanzionatorio complessivo (scioglimento e devoluzione del patrimonio) due ipotesi "nettamente diverse sul piano del disvalore". La sottrazione alla vigilanza è ritenuta una condotta di mero impedimento delle verifiche dell'autorità amministrativa in merito al possesso dei requisiti mutualistici, non necessariamente indice della loro mancanza. Al contrario, il mancato rispetto delle finalità mutualistiche attesta la vera e propria assenza del tratto caratteristico delle cooperative (di cui all'articolo 45 della Costituzione).

L'ordinanza di rimessione ravvisa anche la violazione della proporzionalità nel suo profilo "cardinale", indipendentemente dunque dalla individuazione di un preciso *tertium comparationis*, (con riferimento non soltanto agli articoli 3 e 45, ma anche all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, espressivo divieto di pene "grossolanamente sproporzionate" e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU), ritenendo la sanzione prevista dalla disposizione censurata, «intrinsecamente priva di proporzionalità e ragionevolezza», nonché di eccezionale severità per una condotta (semplice inerzia o mancato al revisore) non sintomatica dell'assenza dei requisiti mutualistici. Trattandosi di una misura automatica e non graduabile con natura punitiva, essa determinerebbe la cessazione dell'attività e la liquidazione della posizione dei soci, ledendo eccessivamente gli interessi pubblici e privati legati al fenomeno cooperativo.

Inoltre, secondo il giudice rimettente, lo scioglimento automatico, a fronte di una mera sottrazione, pregiudicherebbe gli interessi pubblici relativi al fenomeno cooperativo, causando un "*chilling effect*" (effetto deterrente) sull'organizzazione di impresa e ledendo gravemente gli interessi dei soci e degli altri beneficiari, in contrasto con l'articolo 45 della Costituzione.

Stanti i summenzionati motivi, il Consiglio di Stato suggeriva che una soluzione sanzionatoria congrua, ricavabile dallo stesso sistema normativo, sarebbe stata la gestione commissariale prevista dall'art. 2545-*sexiesdecies* c.c., che avrebbe permesso di svolgere l'attività di vigilanza e limitare lo scioglimento ai soli casi di accertata mancanza dei requisiti mutualistici.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte Costituzionale ha ritenuto parzialmente fondate le questioni sollevate, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza si applica il provvedimento di scioglimento per atto, anziché prevedere che la nomina da parte dell'autorità di vigilanza di un commissario, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati.

Nel dettaglio, la Corte ha preliminarmente rilevato l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), per non aver il rimettente sufficientemente illustrato le ragioni che facevano ricadere la disposizione nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Ha invece ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato.

In primo luogo, la Corte ha fornito un inquadramento del fenomeno cooperativo, affermando il particolare *favor* riservato alla cooperazione dall'art. 45, comma 1, Cost., che le riconosce una funzione sociale. Questo principio, ad avviso della Corte, impone al legislatore non solo di promuovere tale fenomeno, ma anche di assicurare, con opportuni controlli, che esso mantenga il suo carattere mutualistico. Qualsiasi misura legislativa deve, quindi, essere idonea a tutelare questa funzione senza generare un effetto deterrente che ostacoli l'esercizio di un'attività economicamente rilevante e costituzionalmente garantita.

Su questa scia, la Corte ha ritenuto che la previsione di una misura tanto afflittiva per la mera sottrazione alla vigilanza non superi lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

Nel percorso logico seguito sul punto, la Corte ha affermato che la misura censurata, che prevede autoritativamente lo scioglimento dell'ente come possibile provvedimento sanzionatorio nell'ambito della vigilanza sugli enti cooperativi, collocandosi al grado massimo di afflittività, è soggetta all'applicazione del «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito» (di cui alla sentenza n. 266 del 2022). Se da un lato si ritiene astrattamente legittima la previsione di «opportuni controlli» finalizzati ad assicurare che gli enti cooperativi mantengano sempre il carattere e le finalità della cooperazione, dall'altro lo scioglimento dell'ente, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio al verificarsi di qualsiasi condotta di inadempimento dell'obbligo di consentire l'attività di vigilanza, viene ritenuta non conforme al principio di proporzionalità. La

disposizione censurata, continua la sentenza, è idonea a determinare lo scioglimento per atto d'autorità persino di cooperative che, ove sottoposte a revisione, risulterebbero in possesso dei requisiti mutualistici, poiché anche condotte meramente omissive e negligenti (ad esempio il legale rappresentante che non monitori la PEC), risultano assimilate alla situazione sostanziale della mancanza dei requisiti mutualistici. Inoltre, prosegue la Corte, il legislatore in tal modo ha rinunciato a ricorrere a strumenti meno incisivi (*least restrictive means*) che sarebbero stati comunque in grado di attuare in via coattiva la funzione pubblica di controllo.

Sono state ritenute dunque fondate le censure sollevate dal Consiglio di Stato: la sentenza conferma che l'automatismo sanzionatorio vincolato e non graduabile, viola il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito. Ciò in quanto l'unica sanzione applicabile finisce per omologare condotte molto diverse fra loro (lo scioglimento dell'ente cooperativo è l'unica risposta attualmente prevista a qualsiasi condotta di sottrazione: sia attiva e intenzionale, sia omissiva colposa).

Riconoscendo la necessità di non creare un "insostenibile vuoto di tutela", la Corte ha accolto la soluzione proposta dal giudice remittente, individuando la sanzione congrua da applicare in quella della gestione commissariale di cui all'art. 2545-*sexiesdecies* c.c.: all'ultimo comma, l'articolo prevede che l'organo nominato dall'autorità pubblica si sostituisce a quelli dell'ente, anche «limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati».

In conclusione, dunque, la Corte ha così dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione in commento, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità anziché prevedere la sostituzione dell'organo di amministrazione (di cui al menzionato art. 2545-*sexiesdecies* c.c.), limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati.

La Corte precisa infine che tale soluzione si pone nell'orizzonte delle «soluzioni costituzionalmente adeguate» (di cui alla sentenza n. 40 del 2019), fatto salvo un eventuale intervento del legislatore per individuare ipotesi sanzionatorie più congrue nel rispetto dei principi costituzionali in materia.

## 2.7. La sentenza n. 130 del 2025 in materia di circostanza attenuante del vizio parziale di mente e aggravante della rapina commessa ai danni di chi stia utilizzando un bancomat

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 130 del 2025, ha dichiarato l'incostituzionalità del quinto comma dell'art. 628 c.p., nella parte in cui non consente di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente prevista dall'art. 89 cod. pen. quando concorre con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*, dello stesso articolo.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risulta nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale il quinto comma dell'articolo 628 c.p., nel quale sono contemplate delle limitazioni al giudizio di bilanciamento delle circostanze. In particolare si prevede che le circostanze attenuanti (diverse da quella della minore età di cui all'articolo 98 c.p.) non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto alle aggravanti previste al comma 3 dell'articolo 628 n. 3 (appartenenza ad un sodalizio di tipo mafioso), 3-*bis* (rapina commessa nella privata dimora o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa), 3-*ter* (rapina commessa su mezzi di pubblico trasporto) e 3-*quater* (rapina a danno dei fruitori dei servizi bancari o postali) e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

Con ordinanza di rimessione dell'8 maggio 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Macerata solleva questione di legittimità costituzionale del quinto comma dell'articolo 628 c.p. in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, nella parte in cui non consente di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente prevista dall'art. 89 c.p. quando concorre con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*, dello stesso articolo.

L' aggravante di cui al numero 3-*quater* del comma 3 dell'articolo 628 c.p., in forza della disposizione censurata, è sottratta all'ordinario meccanismo di comparazione con eventuali circostanze attenuanti stabilite dall'art. 69 c.p., con l'effetto che le diminuzioni di pena discendenti dalle attenuanti devono operarsi sulla pena (della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 2.000 a euro 4.000) prevista dallo stesso art. 628, terzo comma, n. 3-quater), c.p.

Ad avviso del giudice *a quo*, le considerazioni svolte dalla sentenza Corte cost. n. 217 del 2023 - con cui è stata dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, c.p., nella parte in cui non consentiva di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 c.p., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, n. 3-*bis*), dello stesso art. 628 - sarebbero riferibili anche al caso di specie, in cui il testo vigente dell'art. 628, quinto comma, c.p. ancora prevede, al cospetto della circostanza aggravante di cui all'art. 628 terzo comma, n. 3-*quater*), una deroga al divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti riferita solo alla minore età e non anche al vizio parziale di mente.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte, condividendo i dubbi di legittimità prospettati dal giudice marchigiano, con la decisione in esame, dichiara l'incostituzionalità del quinto comma dell'art. 628 c.p., nella parte in cui non consente di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente prevista dall'art. 89 cod. pen. quando concorre con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*, dello stesso articolo, per violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Come prospettato dal giudice *a quo*, la Corte prende le mosse dalla citata sentenza n. 217/2023, ritenendo sussistente un'irragionevole disparità rispetto al trattamento riservato alla circostanza attenuante della minore età di cui all'art. 98 c.p., espressamente sottratta dal legislatore al divieto di equivalenza o prevalenza rispetto alle circostanze aggravanti elencate dall'art. 628, quinto comma. Secondo la Corte in quella decisione si affermò che, essendo lo scopo perseguito con il quinto comma dell'art. 628 c.p. quello di garantire a talune ipotesi di rapina aggravata una pena più severa di quella cui condurrebbe, nella generalità dei casi, l'applicazione dell'ordinario meccanismo di bilanciamento tra circostanze eterogenee del reato previsto dall'art. 69 c.p., la *ratio* della deroga a tale disciplina in favore dei condannati minorenni "non può che sottendere la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile dal giudice".

Ma siffatta *ratio*, basata sulla ridotta rimproverabilità e colpevolezza, non può non essere affermata – secondo la Consulta - anche con riferimento a chi, essendo affetto da vizio parziale di mente, abbia agito trovandosi in «tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere" (art. 89 c.p.).

Una condizione del genere precisa la Corte nella sentenza in esame "sottende, infatti, un'anomalia psichica significativa, che comprende – in base alla consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità – le vere e proprie malattie mentali, nonché i disturbi della personalità 'di consistenza, intensità, rilevanza e gravità tali da concretamente incidere sulla capacità di intendere e di volere'"; e comporta "una rilevante compromissione della capacità di intendere e di volere dell'agente […] sì da determinare un minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e una minore capacità di controllo dei propri impulsi".

Stante l'identità della *ratio* delle due diminuenti, che si rispecchia nelle medesime conseguenze sulla commisurazione della sanzione collegata alle due situazioni poste a raffronto, la Corte ne trasse la conseguenza che la scelta del legislatore "non superasse lo scrutinio di legittimità costituzionale al metro dell'art. 3 Cost." e che "un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema", imponesse l'applicazione della deroga prevista dall'art. 628, quinto comma, c.p. per gli imputati minorenni, anche a quelli affetti da vizio parziale di mente; imputati rispetto ai quali, anzi, "le ragioni dell'attenuazione di pena valgono a fortiori", dal momento che la notevole riduzione della capacità di intendere e di volere della persona è in questa ipotesi oggetto di un accertamento caso per caso da parte del giudice, mentre per il minorenne la minore colpevolezza è presunta in via generale dal legislatore.

Secondo la Consulta, non vi sono ragioni per discostarsi da quanto affermato nella decisione del 2023, non essendo una diversa soluzione giustificata sulla base della diversità tra la circostanza aggravante 'privilegiata' che veniva allora in considerazione ovvero la commissione del fatto nei luoghi di cui all'art. 624-*bis* c.p. o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa (art. 628, terzo comma, n. 3-*bis*, c.p.) e quella qui al vaglio ovvero la commissione del fatto nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro (art. 628, terzo comma, n. 3-*quater*, c.p.). In quella decisione, infatti, furono valorizzate considerazioni fondate non già sulla natura dell'aggravante in sé, ma sull'equiparabilità tra la condizione dell'infermo parziale di mente e quella del minorenne: considerazioni che sempre secondo la Consulta risulterebbero pienamente trasponibili anche al caso in esame.

## 2.8. La sentenza n. 135 del 2025 sul “tetto retributivo” per i dipendenti pubblici

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 135 del 2025, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sopravvenuta del “tetto retributivo” per i pubblici dipendenti, nella misura in cui lo stesso è fissato nel limite di euro 240.000 lordi, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risulta nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l’art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui indica il limite massimo retributivo dei dipendenti pubblici nell’importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

### *I motivi dell’ordinanza di rimessione*

Con ordinanza del 13 novembre 2024, il Consiglio di Stato ha sollevato in via incidentale questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-*ter*, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), e 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale).

Con la prima delle disposizioni censurate (art. 23-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011) è stato introdotto nell’ordinamento il c.d. “tetto retributivo” per chiunque riceva emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni, mediante la previsione per cui il relativo trattamento economico annuo onnicomprensivo non possa essere superiore a quello del primo presidente della Corte di cassazione.

Con il decreto-legge n. 66 del 2014 (art. 13, comma 1), invece, l’ammontare del “tetto retributivo” è stato determinato in misura fissa e, in particolare, fissato a 240.000,00 euro annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell’ambito di un ricorso in appello presentato da un presidente di sezione dello stesso Consiglio di

Stato, il quale, avendo ricoperto anche l'incarico di componente effettivo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (CPGA), si era visto decurtare parte del proprio trattamento economico a causa del superamento del "tetto retributivo". Con tale ricorso, il magistrato aveva impugnato gli atti che avevano disposto la restituzione delle somme eccedenti il tetto, le quali, per l'appunto, derivavano dal cumulo della retribuzione ordinaria con l'indennità percepita per il mandato elettorale nel CPGA, mirando ad accertare il proprio diritto a percepire l'indennità senza decurtazioni.

Secondo il giudice rimettente le disposizioni censurate, nella parte in cui includono all'interno del "tetto retributivo" dei dipendenti statali anche gli emolumenti corrispondenti alle indennità di mandato elettorale spettanti ai componenti togati eletti negli organi di governo autonomo della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali, lederebbero gli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost.

In particolare, esse sarebbero in contrasto con i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, producendo l'effetto di «scoraggiare, se non, in ipotesi estrema, di impedire […] la partecipazione alla competizione elettorale […] di quella specifica categoria di magistrati che, come la parte appellante, avendo raggiunto, nella progressione del rapporto di lavoro il vertice stipendiale, fruiscono già di un trattamento economico prossimo al tetto» e dunque non potrebbero percepire l'ulteriore indennità prevista per lo svolgimento del mandato elettorale, compromettendo in tal modo il carattere rappresentativo dell'organo.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e, come anticipato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014.

Anzitutto, la Corte ha rilevato che le indennità di funzione hanno carattere retributivo e, al pari del meccanismo di adeguamento automatico e, più in generale, della retribuzione dei magistrati, rappresentano guarentigie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che ammettono deroghe solo in via temporanea ed eccezionale.

Il principio di indipendenza della magistratura, del resto, prosegue la Corte, non è soltanto un connotato strutturale della funzione giurisdizionale, ma è uno degli architravi dello Stato di diritto e, pertanto, gli istituti posti a garanzia di tale principio non costituiscono privilegi corporativi o personali, esprimendo bensì delle fondamentali esigenze di equilibrio tra i poteri dello Stato.

La Consulta ha dunque ricordato che l'art. 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011 aveva ancorato il limite massimo retributivo a un importo parametrato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione, salvaguardando così il «nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro», «anche con riguardo alle prestazioni più elevate» (sentenza n. 27 del 2022). Tale previsione, pur rendendo certo il parametro di riferimento del cosiddetto "tetto retributivo", non ne quantificava dunque in maniera rigida la soglia.

In seguito, con l'introduzione dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014, il legislatore ha ridotto gli emolumenti percepibili dal primo presidente della Corte di cassazione, fissando un limite inferiore a quello precedentemente stabilito dall'art. 3 del d.P.C.m. 23 marzo 2012 (Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali), che aveva stimato gli emolumenti complessivi spettantigli in euro 293.658,95 al lordo. Tale cifra era stata, peraltro, aggiornata dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica 18 marzo 2014, n. 3 (Nuove disposizioni in materia di limiti alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici – Articolo 1, commi 471 ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Legge di stabilità per il 2014), la quale aveva specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione fosse pari a euro 311.658,53.

La Corte ha, dunque, ricordato che il "tetto retributivo" era stato introdotto nel 2011 in una situazione di instabilità finanziaria di eccezionale gravità, indotta da una allarmante crisi del debito sovrano italiano. Pertanto, tale misura, seppur derogatoria rispetto a molteplici precetti costituzionali, risultava giustificata alla luce del suo carattere congiunturale e temporaneo. Tale conclusione – ha affermato la Corte – «non può essere ora confermata, a distanza di oltre dieci anni dall'adozione della disposizione censurata e nell'ambito di un contesto normativo e fattuale del tutto differente».

La Consulta ha, peraltro, osservato che l'introduzione, ad opera del legislatore, di disposizioni derogatorie (quali quelle di cui all'art. 34, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 73 del 2022, che ha previsto a favore dei commissari di Sogin spa un compenso «anche in deroga al limite massimo retributivo», nonché agli artt. 13-*bis* e 14 del decreto-legge n. 104 del 2023, che hanno sottratto al "tetto retributivo" i dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico), «non solo ha infranto la natura generalissima, ritenuta da questa Corte di "importanza dirimente" (sentenza n. 124 del 2017), del "tetto retributivo", ma ne ha confermato irreversibilmente il carattere duraturo, e per nulla transitorio, anche nei confronti dei magistrati».

In conclusione, il "tetto" di cui all'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014, in origine costituzionalmente tollerabile in ragione della temporaneità della misura disposta nei confronti del personale di magistratura, si è progressivamente posto in contrasto con la Costituzione una volta «palesata appieno la natura strutturale» della previsione (sentenza

n. 178 del 2015), incorrendo in tal modo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta, per violazione del principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne il perimetro soggettivo dell'illegittimità costituzionale di tale norma, la Corte ha, infine, affermato che, avendo il legislatore adottato una scelta normativa a carattere generale e senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di lavoratori che ricevono una retribuzione o un compenso dalla pubblica amministrazione, l'annullamento della disciplina scrutinata non può che riguardare tutte le categorie assoggettate al "tetto".

In base a notizie di stampa, il Dipartimento della Funzione pubblica sta predisponendo una circolare per disciplinare la materia a seguito della sentenza.

# 3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (LUGLIO – SETTEMBRE 2025)

Nel periodo considerato, i moniti rivolti al legislatore statale hanno riguardato:

- la necessità, in materia di trattenimento degli stranieri, di un intervento volto a introdurre una disciplina che stabilisca, per tutti i limiti della discrezionalità amministrativa, così da assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni, nonché a definire una più immediata ed efficace tutela processuale (sentenza n. 96 del 2025);
- l'auspicio che il legislatore intervenga nella materia dei licenziamenti illegittimi intimati da un datore di lavoro di piccole dimensioni nel rispetto del principio secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e della conseguente sostenibilità dei costi risarcitori connessi ai licenziamenti illegittimi, potendosi considerare, nel contesto di rivoluzione tecnologica e di trasformazione dei processi produttivi in atto, anche altri elementi quali il fatturato e il totale di bilancio (sentenza n. 118 del 2025);
- il richiamo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, e a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, posto che la obsolescenza delle prestazioni rientranti nei LEA incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche e in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 122 del 2025);
- il rinnovo dell'invito al legislatore a intervenire in materia di facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà successivamente definire (sentenza n. 125 del 2025);
- il dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria di assicurare che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o comunque consentire il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena (sentenza n. 139 del 2025).

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | |
| Sentenza n. 96 /2025 del 9 giugno 2025 – 3 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 505 | Doverosità dell'intervento legislativo volto, da un lato, a introdurre con urgenza una disciplina compiuta, la quale stabilisca, in astratto e in generale per tutti gli stranieri trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, così da assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni e, dall'altro lato a definire una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente. | *«9.– Il trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio costituisce una delle misure prescelte dal legislatore, in attuazione delle pertinenti direttive europee, per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale. La giurisprudenza di questa Corte ha affermato più volte che la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di "assoggettamento fisico all'altrui potere". Tale condizione "è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale" (sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001). Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo.* […] *In questo contesto si inquadra il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deputato a verificare, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti, l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 e dallo stesso art. 14 t.u. immigrazione, secondo le cadenze stabilite dall'art. 13, terzo comma, Cost. e nel rispetto della riserva di giurisdizione in esso contenuta (ordinanze n. 228 del 2007 e n. 280 del 2006). (...) 10.1.– Il Collegio ritiene che sussista il* vulnus *lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.* […] [L]*a misura del trattenimento degli stranieri presso il CPR, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i "casi", ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i "modi" con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *(sentenze n. 25 del 2023, n. 22 del 2022, n. 180 del 2018 e n. 238 del 1996). Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo* status*, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale. Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale. È appena il caso di rilevare che il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che "le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico". Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale. Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *"modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost. 10.3.– Nemmeno nelle direttive dell'Unione europea recanti norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, si rinviene una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione nel prescegliere i "modi" del trattenimento quanto all'erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale, compreso lo svolgimento delle visite, a tutela dei diritti fondamentali e inviolabili dei destinatari delle misure restrittive. I "modi" del trattenimento presso il CPR e della privazione di libertà che ne è connaturata, pertanto, restano affidati pressoché esclusivamente a fonti subordinate e ad atti amministrativi. 11.–* […] [G]*li strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi. Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio. Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *difensore e parenti, alle attività di socializzazione). Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale (...). 13.–* […] [L]*a mancata definizione dei "modi" del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR* […] [A]*llo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del* neminem laedere*, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. (...). Non vi è dubbio, infatti, che lo statuto costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost. (da ultimo, sentenza n. 76 del 2025). L'art. 700 cod. proc. civ. fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati (sentenze n. 143 del 2022, n. 253 del 1994 e n. 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-octies, sesto comma, cod. proc. civ.* […] *Si tratta, tuttavia, pur sempre di una forma di tutela giurisdizionale che sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario. All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente».* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| Sentenza n. 118 /2025 del 23 giugno 2025 – 21 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 526<br>Senato Doc. VII n. 143 | Auspicio che il legislatore intervenga nella materia dei licenziamenti illegittimi intimati da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e non comma, dello Statuto dei lavoratori, nel rispetto del principio secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore e della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e nazionale. | 2.- […] *Fin da tempo risalente, questa Corte ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost. e alla configurazione ivi tratteggiata del diritto al lavoro quale "fondamentale diritto di libertà della persona umana" (sentenza n. 45 del 1965), tale da imporre al legislatore di circondare di "doverose garanzie" per il lavoratore e "di opportuni temperamenti" (...) il recesso del datore di lavoro, garantendo così il diritto del lavoratore "a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente" (sentenza n. 60 del 1991). A tutela di tale diritto, fino al 2012, era stata riconosciuta in maniera generalizzata la tutela reintegratoria, sebbene solo nel caso di licenziamenti illegittimi intimati in presenza dei requisiti occupazionali di cui ai commi ottavo e nono dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Successivamente, nell'ambito di radicali riforme del regime dei licenziamenti, il raggio applicativo della tutela in discorso è stato progressivamente ridotto. Il ridimensionamento di quest'ultima è avvenuto per effetto dapprima dell'art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (...) e poi del d.lgs. n. 23 del 2015, che l'ha circoscritta a ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro, facendo invece assumere portata generale alla tutela indennitario-monetaria. Tale mutamento di impostazione dei modelli di tutela del lavoro, in relazione ai licenziamenti illegittimi, riflette scelte (...) rimesse alla discrezionalità del legislatore, "in rapporto ovviamente alla situazione economica generale" (sentenza n. 194 del 1970), considerato che "quello della tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile (vedi sentenza n. 46 del 2000)" (sentenza n.7 del 2024). Non a caso l'obbligatorietà di una simile tutela è stata esclusa dalla legge – senza che ciò configurasse una violazione della Costituzione – nell'ipotesi di licenziamenti illegittimi da parte di un datore di lavoro/impresa che non raggiungesse i requisiti occupazionali indicati dall'art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori, in ispecie in considerazione della natura fiduciaria del rapporto di lavoro nell'ambito delle descritte realtà organizzative e della necessità di evitare le tensioni che l'esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare, oltre che dell'opportunità di non gravarle di oneri eccessivi* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *(sentenze n. 2 del 1986, n. 152 e n. 189 del 1975).* […] [I]*l legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela contro i licenziamenti illegittimi anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), a condizione, tuttavia, che tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza e muova dalla considerazione che il licenziamento illegittimo, ancorché "idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito" (sentenza n. 194 del 2018). In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria deve essere configurata in modo tale da consentire al giudice di modularla alla luce di una molteplicità di fattori (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti) al fine di soddisfare l'"esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, (...) imposta dal principio di eguaglianza" (...). Pertanto, con la pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha affermato che "la previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere – e sono, nell'esperienza concreta – diverse", in violazione, quindi, del principio di eguaglianza. Pur nel riconoscimento dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore, la predeterminazione dell'indennità risarcitoria deve tendere, con ragionevole approssimazione, ma sempre nel rispetto del dettato costituzionale, a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Non può, pertanto, discostarsene in misura apprezzabile, come può avvenire quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme (sentenza n. 150 del 2020). 2.2.- Tali indicazioni inerenti alla ragionevolezza e adeguatezza della tutela indennitaria si impongono anche per i licenziamenti intimati dai "datori di lavoro di più piccole dimensioni" (sentenza n. 183 del 2022),* in *quanto caratterizzati da requisiti occupazionali più ridotti rispetto a quelli contemplati dai citati commi ottavo e nono dell'art. 18 statuto lavoratori.* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *L'assunto conserva significato pur a fronte delle modifiche di sistema apportate dal d.lgs. n. 23 del 2015. È vero che quest'ultimo, da un lato, ha fortemente circoscritto lo spazio di operatività della tutela reintegratoria piena – rendendola applicabile, in specifici e tassativi casi, senza alcuna distinzione riferita ai requisiti occupazionali – e, dall'altro, ha generalizzato la tutela indennitaria anche per i datori di lavoro di maggiori dimensioni. Tuttavia, ai fini della selezione della disciplina dei licenziamenti, e in linea di continuità con il passato (sentenza n. 44 del 2024), è stata comunque confermata la rilevanza della dimensione dell'impresa, in termini di numero di lavoratori occupati, anche con riguardo alla determinazione dell'indennità risarcitoria. In particolare, proprio per il caso in cui il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali più volte ricordati, l'art. 9, comma 1, del citato decreto legislativo, censurato dal giudice rimettente, per un verso, ha escluso la tutela reintegratoria attenuata prevista per i casi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, comma 2); per altro verso, ha stabilito che "è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità" l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti nei casi di licenziamento: (a) senza giustificato motivo o giusta causa (per il quale l'art. 3, comma 1, prevede un importo di "misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità"); (b) inficiato da vizi formali o procedurali (in conseguenza del quale l'art. 4, comma 1, consente di conseguire un importo di "misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità"); (c) al quale segua l'offerta di conciliazione e l'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore illegittimamente licenziato (ipotesi per la quale l'art. 6, comma 1, contempla un "ammontare pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a tre e non superiore a ventisette mensilità"). 2.2.1.- Questa Corte, nella sentenza n. 183 del 2022, si è già pronunciata su tali previsioni, ravvisandovi la sussistenza di un* vulnus |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE. La lesione dei richiamati parametri costituzionali (...) si è, infatti, rinvenuta in ragione dell'"esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità" ("tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità", in riferimento a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015), poiché essa "vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza", alla luce di "tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte", concorrendo a configurare il licenziamento come* extrema ratio. *Peraltro, si è anche osservato che "il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge" trova la sua principale (se non esclusiva) giustificazione nel numero ridotto dei dipendenti che non rispecchia più, isolatamente considerato, l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie "in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi".* […] *E ancora si è sottolineato che "il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza". In definitiva, si è concluso che un simile sistema "non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi". A tale* vulnus*, tuttavia, questa Corte ha ritenuto allora di non poter porre rimedio, giacché le argomentazioni addotte dal rimettente prefiguravano "una vasta gamma di alternative" volte a ridisegnare il regime speciale previsto per i datori di lavoro di piccole dimensioni, a partire dalla stessa individuazione dei criteri di identificazione di questi ultimi. Si era, pertanto, segnalata la necessità che la materia, "frutto di interventi normativi stratificati", fosse "rivista in termini complessivi", ben potendo il legislatore "tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano". Tuttavia, si era, comunque, affermato che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e, ove la questione fosse stata nuovamente sollevata, questa Corte sarebbe stata indotta a "provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte". (...) 2.2.3.- Il tempo trascorso e, soprattutto, la formulazione dell'odierna questione* […] *impongono a questa Corte di pronunciarsi, dichiarando il già accertato* vulnus *ai principi costituzionali.* […] *Quel che confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria "personalizzazione del danno subito dal lavoratore" (sentenza n. 194 del 2018), è piuttosto l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità. Tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro – che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento con riguardo ai datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti, per effetto del medesimo art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 – delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo (ad esempio, da tre a sei mensilità nel caso dei licenziamenti illegittimi di cui all'art. 3, comma 1, del citato decreto legislativo) da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata. Ma una siffatta liquidazione è stata già ritenuta da questa Corte inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell'esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito (sentenza n. 150 del 2020). Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015,* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *limitatamente alle parole "e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità".*<br>*Resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla presente pronuncia, nel rispetto del principio, qui affermato, secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali possono essere il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale».* |
| Sentenza n. 122/2025 del 24 giugno 2025 – 24 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 530 | Richiamo al legislatore statale e regionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, e a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, posto che la obsolescenza delle prestazioni rientranti nei LEA incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche e in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale. | *«2.2.– La definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 sono stati operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il quale (…) detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica, negli articoli da 15 a 19. L'art. 64, commi 2 e 3, del citato d.P.C.m. ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comunemente noto come "decreto tariffe"), deputato a stabilire le relative tariffe. A distanza di ben sei anni dall'adozione del d.P.C.m. LEA, tali tariffe sono state definite dal d.interm. 23 giugno 2023, pubblicato nella G.U. n. 181 del 4 agosto 2023, il quale tuttavia, all'art. 5, comma 1, ha rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024. Tale entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il d.interm. 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il d.interm. 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni, motivandola anche con l'esigenza di valutarne una più ampia revisione. Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta il 14 novembre 2024 in sede di Conferenza Stato-Regioni, il d.interm. 25* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita. (...) la legge reg. Puglia n. 28 del 2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.interm. 25 novembre 2024. 4.– (...) È essenziale, preliminarmente, definire la portata precettiva del citato art. 8-sexies. Si ricorda, innanzitutto, che esso dispone, al comma 1, che "[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento", prescrivendo, al comma 4, che, per le funzioni assistenziali, il criterio di remunerazione si basa sul "costo standard di produzione del programma di assistenza", mentre per le attività diverse, fra cui è ricompresa l'assistenza specialistica ambulatoriale, la remunerazione avviene in base a "tariffe predefinite" per prestazione. Tali tariffe, ai sensi del comma 5, sono fissate preventivamente, sia a livello statale, dove vengono stabilite periodicamente con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia a livello regionale, dove le regioni "adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificate in sede di accreditamento delle strutture stesse". Il comma 7 stabilisce, poi, che, sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA. Attraverso la disciplina che si è passata in rassegna, il legislatore statale ha voluto assicurare che il sistema sanitario operi nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse (così ancora il comma 5), mediante* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *una programmazione ex ante delle prestazioni e la loro corretta remunerazione, in osservanza dei vincoli del finanziamento del SSN. A questi fini, l'art. 8-sexies, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel ribadire la necessità del rispetto del principio del perseguimento dell'efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, stabilisce che le tariffe massime delle suddette prestazioni sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN e che gli importi tariffari fissati dalle singole regioni, eventualmente in misura superiore a tali tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci (comma 5). La remunerazione in base al sistema "a tariffa" persegue, infatti, lo "scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili" e la definizione delle tariffe è stabilita (...) "all'esito di un complesso procedimento"(sentenza n. 94 del 2009), teso a realizzare "un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore" (sentenza n. 76 del 2023). Per questa ragione, l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 – come ha chiarito la sentenza n. 176 del 2023 – rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute). Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del d.P.C.m. LEA danno concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla richiamata disciplina dell'art. 8-sexies e, in particolar modo, sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il ricordato punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica, che, peraltro, spiega perché lo stesso d.P.C.m. LEA prevede che il Ministro della salute adotti il decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In quest'ottica, l'erogazione delle prestazioni in esame è condizionata all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe (...). (...) la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *fondata, in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide. Significativamente, infatti, i rinvii dell'entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con i d.interm. 31 dicembre 2023 e 31 marzo 2024, che sono stati adottati seguendo le forme di cui all'art. 8-sexies. 5.– L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, nell'incidere sul regime di efficacia del "decreto tariffe", la cui adozione, come disposto dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, deve avvenire "ai sensi [dei commi 5 e 7] dell'art. 8-sexies", ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (...) 6.– Questa Corte, tuttavia, non può fare a meno di sottolineare che, se la "presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze" (sentenza n. 190 del 2022), la fisiologica dialettica tra lo Stato e le regioni deve essere improntata alla "doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività" (sentenza n. 62 del 2020). In ossequio, pertanto, al principio di leale collaborazione, non solo le regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale che quest'ultimo, per parte sua, si adoperi, non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come del resto stabilito dalla legge, posto che la "obsolescenza delle prestazioni previste" incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *tecnologiche; oltre che garantito "in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni"(sentenza n. 242 del 2022)».* |
| Sentenza n. 125/2025 del 21 maggio 2025 – 24 luglio 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 533 | Rinnovo dell'invito al legislatore a intervenire in materia di facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà successivamente definire, tenendo anche conto del fatto che il proficuo innesto di un istituto premoderno come l'uso civico sul tronco del diritto moderno necessita di una sapiente opera di coordinamento legislativo. | *«4. – [Q]uesta Corte […] ha avuto modo di pronunciarsi sul potere di iniziativa processuale in capo al commissario agli usi civici in riferimento ai giudizi che lo stesso è chiamato a definire in qualità di giudice. Già la sentenza n. 73 del 1970 decise una questione incidentale di legittimità costituzionale avente a oggetto gli artt. 27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, e 25 Cost. (…) si osservò che "la circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità", aggiungendo (…) che "è possibile (…) constatare che l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa svolta in precedenza; e che (…), in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto". La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale – dunque – non fu ritenuta fonte di un vizio di legittimità costituzionale delle norme che la prevedevano. La sentenza n. 398 del 1989 fece adesivo richiamo alla pronuncia ora indicata, osservando che "pur formulata in ordine al primo comma dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la* ratio decidendi *di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario". La sentenza n. 133 del 1993 (…) si pronunciò su una questione analoga (…), a fronte di un'ordinanza (…) che aveva sollevato questione di* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, "nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche di ufficio", per contrasto con gli artt. 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. In quella occasione si mise in luce lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell'ambiente e del paesaggio: "accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse – sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici – e, con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale". La titolarità di un potere processuale d'impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché "la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro", ma la Corte non ritenne di approdare a "una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni", poiché il contemperamento dell'interesse alla protezione dell'ambiente (e del paesaggio) e dell'interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato "una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore", potendo "avvenire secondo una pluralità di varianti". Non solo: "indipendentemente dalle possibili varianti", si sarebbe trattato "di un intervento nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte".*<br><br>*A tale pronuncia fece seguito la sentenza n. 46 del 1995 (...). In quella occasione questa Corte mosse* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *dalla presa d'atto della "revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici (...)" (...) in forza della quale la Corte di cassazione era giunta a escludere il potere di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici. Si poneva pertanto il problema, allora, della legittimità costituzionale del censurato art. 29 alla luce delle considerazioni che già la precedente giurisprudenza di questa Corte aveva svolto in riferimento all'essenzialità dell'intervento commissariale al fine di un'idonea tutela del bene ambiente. La sentenza n. 46 del 1995 ribadì che "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici", aggiungendo che si trattava di un interesse "di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni". Rilevò, poi, che "dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale" e che, anzi, la stessa sentenza n. 133 del 1993 aveva "manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost.", sollecitando il legislatore a intervenire adottando soluzioni diverse dal conferimento al commissario agli usi civici del potere di impulso processuale. Nondimeno, aggiunse, "tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale – con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. – il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" (...). Con la conseguenza che "la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice (...)" e che doveva essere "dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo". Di tale importante pronuncia questa Corte confermò ripetutamente le statuizioni (...). Con la sentenza n. 345 del 1997, ove (...) si ribadì che "fra la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito, la Corte ha infatti scelto questa seconda strada in attesa del riordino generale della materia, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, dimostrandosi consapevole che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice", e si concluse nel senso che "questa Corte non può quindi non ribadire tali argomentazioni, nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati". […]5.2.1.– Occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco, che talora gli stessi scritti difensivi delle parti tendono ad alimentare: né la revisione costituzionale del 1999 né quella del 2022 hanno determinato un'alterazione della consistenza essenziale dei princìpi fondamentali della nostra Costituzione, nonostante il principio di terzietà sia intimamente connesso al diritto di difesa, che sin dalla sentenza n. 46 del 1957 questa Corte ha dichiarato "fondamentale in ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto", e nonostante la* sedes *del novellato art. 9 Cost. sia proprio la parte della Carta che è dedicata ai "Princìpi fondamentali". (...) 5.2.3.– (...) entrambe le novelle costituzionali non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *prevedeva. […] [D]eve escludersi che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative così essenziali da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte, quanto alla problematica qui esaminata, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte, ora come allora fronteggiandosi i medesimi princìpi costituzionali. 6.– Ci si deve nondimeno domandare se proprio il decorso del tempo abbia in sé determinato una condizione diversa da quella del passato, suggerendo un corrispondentemente diverso esito. Per rispondere a questo interrogativo occorre rapidamente soffermarsi sulla genesi della norma oggetto di censura. Il contenuto normativo dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 (…) risulta dalla combinazione dell'originario testo della norma di legge e dell'addizione operata dalla più volte ricordata sentenza n. 46 del 1995, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale norma "nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo". (…) 7.– (…) le esigenze che avevano indotto questa Corte alla declaratoria di illegittimità costituzionale additiva pronunciata con la sentenza n. 46 del 1995 non sono mutate. Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprestate dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017). È evidente che la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale genera significative linee di tensione con il diritto di difesa e il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative, ma il punto resta oggi il medesimo del passato: trattasi di opzioni che vanno ascritte al legislatore, non ravvisandosi una soluzione costituzionalmente compatibile che assicuri, allo* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *stesso tempo, l'adeguata tutela del bene-ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. L'ostacolo a un intervento di questa Corte non è costituito dall'esistenza di un ambito discrezionale riservato al legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un "sistema" protettivo dei domini collettivi in quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost. Né varrebbe obiettare che la pregressa giurisprudenza avrebbe "tollerato" la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale solo sino all'avvento di una riforma generale della materia e che tale riforma generale sarebbe sopravvenuta con la legge n. 168 del 2017. Anzitutto, questa interpretazione della pregressa giurisprudenza non è confortata da saldi dati testuali, ben potendosi sostenere che non già l'avvento di una riforma generale fosse inteso come il* dies ad quem *della transitoria giustificabilità della sovrapposizione qui oggetto di contestazione, bensì l'avvento di una riforma generale recante una specifica previsione normativa dedicata all'iniziativa processuale a tutela dei beni d'uso civico da parte di un organo statale. In secondo luogo, il dubbio ora prospettato è rafforzato dal fatto che la legge n. 168 del 2017 è anteriore alla sentenza n. 113 del 2018, che ha potuto e dovuto tenerne conto, ma non per questo ha mutato indirizzo. Infine, che detta legge costituisca l'attesa riforma generale è discusso, non foss'altro perché essa non ha disposto l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927 e – anzi – non ha operato un compiuto coordinamento con le sue previsioni normative. Le questioni incidentali di legittimità costituzionale di cui in epigrafe devono pertanto dichiararsi inammissibili. 8.– Tale declaratoria di inammissibilità non deve ovviamente indurre a sottovalutare la serietà della disarmonia determinata dalla più volte segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale. Questa Corte ha ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni normative. In particolare, si è messo in evidenza che avrebbero potuto costituire possibili soluzioni l'istituzione dell'ufficio del* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, lasciando a quest'ultimo il solo compito di giudicare, oppure l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario, lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale, cioè "trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario" (sentenza n. 133 del 1993). Nonostante il fermo invito formulato da questa Corte, il legislatore ha continuato a rimanere inerte. Tale inerzia non risulta in armonia con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998 – che parlano di principio di lealtà e correttezza –, n. 139 del 1990, n. 35 del 1972, n. 168 del 1963) e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale (sentenza n. 242 del 2019, ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018). Essa costituisce anche una scelta problematica per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione. L'intervento del legislatore è particolarmente necessario perché l'innesto di un istituto premoderno come l'uso civico o il dominio collettivo sul tronco del diritto moderno è fatalmente problematico e, per attecchire correttamente, abbisognerebbe di una sapiente opera di coordinamento legislativo. Inoltre, la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927 ha subìto una evidente torsione (così già le sentenze n. 152 del 2024 e n. 119 del 2023): concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, essa ha finito per rovesciarsi in normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento (ora, in ispecie, nella forma del dominio collettivo), senza che – però – se ne aggiornassero adeguatamente i contenuti. Si sono così posti all'amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge n. 168 del 2017, priva (...) del respiro della riforma di carattere generale, non ha consentito di risolvere appieno. È pertanto stringente l'esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l'esigenza della corretta amministrazione della* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *giustizia, l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno».* |
| Sentenza n. 139/2025 del 9 luglio 2025 – 29 2025<br><br>Camera Doc. VII n. 546 | È preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o comunque consentire il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena. | *«[…]9.1.– Questa Corte ha (…) affermato che "la necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue" (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto). La finalità rieducativa è, dunque, coessenziale al volto costituzionale della pena, nell'ordinamento italiano; tanto da non poter essere sacrificata "sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990)", qualunque sia la gravità del reato commesso dal condannato (sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto). Conseguentemente, non solo le autorità preposte all'esecuzione della pena, ma – ancor prima – il legislatore nella fase di comminatoria edittale, e poi il giudice in sede di irrogazione della pena, sono costituzionalmente vincolati a orientare la propria discrezionalità in maniera tale da favorire – e certamente da non ostacolare – quel "cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale", nel quale si declina la funzione rieducativa della pena (sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto). Il principio della finalità rieducativa della pena si integra, inoltre, con il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, che la costante giurisprudenza di questa Corte deduce dal particolare rilievo costituzionale della libertà personale, solennemente definita "inviolabile" dall'art. 13 Cost. (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.2.3. del Considerato in diritto ed ivi ulteriori riferimenti): con conseguente dovere di puntuale verifica – da parte del legislatore, del giudice di* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *cognizione e poi della magistratura di sorveglianza – dell'effettiva necessità, rispettivamente, della comminatoria, dell'imposizione e della perdurante esecuzione di pene restrittive della libertà personale, e in particolare della detenzione in carcere. Verifica puntuale che vieppiù si impone, in via generale, in una situazione in cui (...) il sovraffollamento delle carceri italiane rende particolarmente arduo il perseguimento della finalità rieducativa, oltre che lo stesso mantenimento di standard minimi di umanità della pena, parimenti imposti dall'art. 27, terzo comma, Cost. (...) 9.2. – Tuttavia, non può non evidenziarsi che la giurisprudenza di questa Corte non si è mai spinta ad affermare che la rieducazione debba essere considerata, per vincolo costituzionale, come l'unica finalità legittima della pena. Il legislatore ben può, dunque, assegnare anche altre finalità alla pena – come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati –, a condizione appunto di non sacrificare, in nome di queste pur legittime finalità, la sola funzione della pena espressamente indicata quale costituzionalmente necessaria, la rieducazione del reo; e a condizione di assicurare – assieme – il rispetto di tutti gli altri principi costituzionali che limitano la potestà punitiva statale. Lo stesso principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale non può che essere letto nel senso che il ricorso alla pena detentiva è legittimo solo in quanto sia, appunto, "necessario" (e dunque, non sostituibile mediante pene meno afflittive) e proporzionato rispetto al conseguimento delle legittime finalità della pena: tra le quali anche, e* in primis*, la funzione di tutela della collettività contro la residua pericolosità sociale del condannato. (...). (...) il diritto penale oggi vigente stabilisce – evidentemente in ottica anche generalpreventiva – che chi è stato condannato per un grave reato deve in ogni caso iniziare a scontare la propria pena in carcere, senza che sia richiesto al giudice di accertarne, caso per caso, la persistente pericolosità sociale. In quella sede dovrà dunque essere avviato il percorso del suo graduale reinserimento nella società, nel quadro di un trattamento orientato a quei principi di progressività e flessibilità che la risalente giurisprudenza di questa Corte ha tratto* |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ESTRATTO |
|---|---|---|
| | | *dall'art. 27, terzo comma, Cost. (…). 9.3.– Tutto ciò non esclude che l'ampliamento del novero delle pene sostitutive e il deciso allargamento delle possibilità di accedervi realizzato con la riforma del 2022 costituisca un passo significativo nella direzione dell'inveramento, da parte dello stesso legislatore, dell'insieme dei principi costituzionali in materia di pena. Principi che da sempre sono stati intesi non solo come canoni di legittimità costituzionale delle scelte legislative, ma anche – e ancor prima – come criteri orientativi della politica criminale destinati a essere attuati mediante la dialettica democratica e la costruzione graduale di un consenso nella società, senza il quale essi finirebbero per restare lettera morta. Ciò in quanto le pene sostitutive, applicabili di regola solo previo consenso del condannato, appaiono tendenzialmente più funzionali ad assicurare l'obiettivo della sua rieducazione: evitando gli effetti desocializzanti del carcere e, assieme, accompagnandolo in un percorso che valorizza lavoro, educazione, rafforzamento dei legami familiari e sociali, occasioni di ripensamento critico del proprio passato, ed eventualmente di riconciliazione con la vittima del reato. Questa evoluzione non può, però, che procedere gradualmente, anche attraverso sperimentazioni progressive (…). E allora, è inevitabile che la sperimentazione coinvolga anzitutto i reati meno gravi, lasciando al margine quelli che il legislatore – con valutazione non arbitraria né discriminatoria – reputi maggiormente offensivi (…). Ciò che resta essenziale, in questi ultimi casi, è – semmai – che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena. Condizioni, queste, che è preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare, con riguardo a tutti coloro che si trovano, oggi, nelle carceri italiane».* |

## 3.1. La sentenza n. 96 del 2025 sui Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR)

La sentenza n. 96 del 2025 della Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulla disciplina in materia di centri di permanenza per il rimpatrio, CPR (articolo 14 del Testo unico delle leggi in materia di immigrazione, decreto legislativo n. 286 del 1998; per approfondimenti sulla disciplina in materia di CPR si rinvia al box collocato alla fine della scheda); al tempo stesso la Corte costituzionale ha rilevato che tale disciplina viola l'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, poiché tale disposizione costituzionale rimette alla legge, con una riserva assoluta di legge, la definizione dei "modi" di restrizione della libertà personale; la Corte ha quindi invitato il legislatore ad intervenire con urgenza.

**L'articolo 13 e la riserva assoluta di legge**

Con riferimento alle previsioni costituzionali che rinviano alla legge per la loro attuazione, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale sono solite distinguere tra "riserva relativa di legge", per quelle disposizioni che ammettono che la disciplina, definita nelle sue linee essenziali con legge, possa essere rimessa anche a fonti non legislative (così ad esempio per la libertà di circolazione di cui all'articolo 16: "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza"), e "riserva assoluta di legge", per quelle disposizioni che, per la loro formulazione, implicano una definizione con fonte legislativa dell'intera disciplina, come appunto il secondo comma dell'articolo 13 ("Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge")

### *La questione*

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal giudice di pace di Roma, chiamato a convalidare il trattenimento di uno straniero in un CPR. La violazione dell'articolo 13, secondo comma, della Costituzione è rinvenibile, secondo l'ordinanza di remissione alla Corte, nella circostanza che la disciplina legislativa sui CPR non disciplina puntualmente i "modi" e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei "modi" di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri all'interno dei CPR e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti.

### *La decisione della Corte*

Nella sentenza, la Corte afferma in primo luogo che "sussiste il *vulnus* lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'articolo 13, secondo comma, della Costituzione" (*Considerato in diritto* 10.1).

Per la Corte, infatti, "deve innanzi tutto ribadirsi che la misura del trattenimento dello straniero presso il CPR […] comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i "casi", ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i "modi" con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto […] Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale. Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale […] Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'articolo 13, secondo comma, Cost." (*Considerato in diritto* 10.2).

Al tempo stesso, la Corte ha deciso di dichiarare inammissibili le questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma "atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi. Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio. Ricade perciò necessariamente sul legislatore […] l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza

discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e di pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione). Spetta dunque al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale" (*Considerato in diritto* 11)

Nel motivare la sua decisione, la Corte richiama la precedente sentenza n. 22 del 2022 in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) nei confronti degli autori di reato affetti da patologie psichiche (si tratta delle strutture che hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari).

**Il precedente della sentenza n. 22 del 2022 sulle REMS**

La sentenza n. 22 del 2022 ha evidenziato come la misura dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) andasse regolata secondo il principio di *extrema ratio* o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale […] Su tali premesse, la Corte è pervenuta alla conclusione che la legge deve prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i "casi" altresì i "modi" con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale, constatando altresì sul punto, la carenza della disciplina legislativa in materia. Al tempo stesso, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di illegittimità sollevate su tale disciplina, in considerazione del fatto che da una pronuncia di illegittimità sarebbe derivata "l'integrale caducazione dell'intero sistema, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi ospedali psichiatrici giudiziari, con la conseguenza di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti" (*Considerato in diritto* 6).

**La disciplina dei Centri di permanenza per i rimpatri**

I centri di permanenza per il rimpatrio - CPR sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione. Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, lo straniero è trattenuto, per il tempo strettamente necessario, presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il trattenimento può essere anche disposto, sempre per coloro che sono stati raggiunti da un provvedimento di espulsione, in presenza di rischio di fuga, per la necessità di prestare soccorso o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità o anche per acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (articolo 14, comma 1, testo unico immigrazione). Il trattenimento, in quanto misura che incide sulla libertà personale, deve essere disposto rispettando le garanzie ex articolo 13 della Costituzione. Il

questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento (articolo 14, comma 3, del testo unico immigrazione). Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive e il provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione (articolo 14, comma 4, del testo unico immigrazione). Nei CPR lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (articolo 14, comma 2, testo unico immigrazione). La durata del trattenimento è disciplinata dal comma 5 dell'articolo 14 del testo unico immigrazione. Il limite massimo di permanenza nei CPR è di 18 mesi. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino al massimo di altri 12 mesi possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi.

Secondo la Corte costituzionale "il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza (oggi centri di permanenza per i rimpatri) è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione". La Corte, sebbene evidenzi come possa sorgere il dubbio se la misura rientri tra quelle restrittive tipiche espressamente menzionate dall'articolo 13, tuttavia rileva che "il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle «altre restrizioni della libertà personale», di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro". La Corte, proseguendo nel ragionamento, ritiene si determini nel caso del trattenimento "quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale" (Corte cost. 105/2001 e, nello stesso senso, si vedano anche le pronunce n. 127/2022 e n. 212/2023).

La Corte costituzionale è poi di recente intervenuta relativamente alla nuova disciplina del processo di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale, introdotta dal decreto-legge n. 145/2024, ritenendola costituzionalmente illegittima nella parte in cui dispone che in detto giudizio trovi applicazione la norma, dettata per il processo di legittimità in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, secondo cui la Corte di cassazione giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti (Corte cost. n. 39/2025, v. Rassegna n. 1/2025).

## 3.2. La sentenza n. 118 del 2025 in materia di limiti massimi nella determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti illegittimi effettuati da datori di lavoro non rientranti nell'ambito della tutela reintegratoria dei dipendenti

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 118 del 23 giugno-21 luglio 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, del D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, limitatamente alla parte in cui tale comma pone un limite massimo di sei mensilità nella determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti illegittimi effettuati da datori di lavoro non rientranti nei requisiti dimensionali posti per l'eventuale applicazione della tutela reintegratoria del dipendente (cioè, in termini generali, 15 dipendenti o 5 se si tratta di imprenditore agricolo)[14]. La sentenza ha invece respinto la questione di legittimità costituzionale della previsione (di cui allo stesso comma 1) secondo cui per i dipendenti da datori non rientranti nei suddetti requisiti dimensionali l'indennità è dimezzata rispetto all'importo che deriverebbe dall'applicazione dei corrispondenti parametri e limiti minimi e massimi[15] posti per i dipendenti dagli altri datori (limitatamente ai casi in cui la normativa esclude la tutela reintegratoria).

### *Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso*

Le questioni di legittimità costituzionale summenzionate sono state sollevate con ordinanza del 2 dicembre 2024 del Tribunale ordinario di Livorno (in funzione di giudice del lavoro).

L'ordinanza di rimessione prospetta, in primo luogo, una violazione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, con riferimento sia alla differenza di trattamento tra i lavoratori dipendenti rientranti nell'ambito di applicazione di cui al suddetto articolo 9, comma 1, e quelli dipendenti da altri datori di lavoro sia ad una carenza di differenze sostanziali di trattamento – differenze che sarebbero invece necessarie in relazione ai diversi vizi di legittimità dei singoli licenziamenti – all'interno del medesimo ambito di cui all'articolo 9, comma 1. L'ordinanza prospetta

[14] Tali limiti minimi dimensionali sono posti dall'articolo 18, ottavo e nono comma, della L. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni. La tutela reintegratoria non concerne i lavoratori che rientrino nell'ambito temporale della nuova disciplina, ambito stabilito dall'articolo 1 del citato D.Lgs. n. 23 del 2015, con riferimento alle nuove norme dello stesso D.Lgs.; tuttavia, in specifiche fattispecie, la tutela reintegratoria prescinde da limiti minimi dimensionali e/o da riferimenti temporali; cfr., in materia, l'articolo 2, l'articolo 3, comma 2, e il citato articolo 9, comma 1, dello stesso D.Lgs. n. 23, e successive modificazioni.

[15] Parametri e limiti di cui all'articolo 3, comma 1, articolo 4, comma 1, e articolo 6, comma 1, del citato D.Lgs. n. 23 del 2015, e successive modificazioni.

altresì la violazione: del principio (di cui all'articolo 41, secondo comma, della Costituzione) di rispetto – nello svolgimento dell'iniziativa economica privata – della libertà e dignità umana; del diritto al lavoro (diritto, di cui all'articolo 4, primo comma, della Costituzione, che implicherebbe – sostiene l'ordinanza – la previsione di sanzioni con efficacia dissuasiva per le ipotesi di licenziamenti illegittimi); del principio di tutela del lavoro, di cui all'articolo 35, primo comma, della Costituzione; del principio (di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione) di rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea (quest'ultimo principio è richiamato dall'ordinanza in relazione all'articolo 24 della Carta sociale europea, in quanto le norme oggetto di questione di legittimità non sarebbero conformi al diritto dei lavoratori, licenziati senza un valido motivo, a un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione).

### *La decisione della Corte costituzionale*

La sentenza ha dichiarato illegittimo, in base ai princìpi costituzionali richiamati dall'ordinanza di rimessione, il suddetto limite massimo di sei mensilità, mentre ha respinto la questione di legittimità del criterio summenzionato di dimezzamento dell'importo.

Nelle motivazioni della sentenza, viene ricordato che la giurisprudenza della stessa Corte ha ritenuto legittimo un modello di tutela dai licenziamenti illegittimi basato fondamentalmente su indennità risarcitorie (anziché sulla reintegrazione) e che, tuttavia, la stessa giurisprudenza ha rilevato l'esigenza che tale modello contempli un'articolazione di misure risarcitorie, volta a tener conto delle differenze relative – oltre che ai diversi vizi di legittimità – ai parametri del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'impresa, dell'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, del comportamento e delle condizioni delle parti. La Corte – ricorda ancora la sentenza – ha in passato sia rilevato l'esigenza di un relativo intervento di riordino normativo sia osservato che, in caso di inerzia del legislatore e di nuova rimessione di questioni alla Corte, quest'ultima avrebbe provveduto in via diretta.

Nel quadro di tali premesse, la sentenza osserva che il limite massimo di sei mensilità comporterebbe l'applicazione di parametri minimi e massimi non distanti tra di essi come valore e prospetterebbe dunque una sorta di "liquidazione legale forfetizzata e standardizzata"; la sentenza indica in particolare che, nei casi di illegittimità del licenziamento per insussistenza di giustificato motivo oggettivo o di giustificato motivo soggettivo o di giusta causa, il limite minimo dell'indennità, per i lavoratori rientranti nell'ambito del citato articolo 9, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015, è pari a tre

mensilità[16], valore molto vicino al limite massimo di sei mensilità, soppresso ad opera della sentenza.

La medesima sentenza ritiene invece che il principio, sopra menzionato, del dimezzamento dell'importo[17] non precluda una modulazione all'interno di una forbice sufficientemente ampia e flessibile; la relativa questione di legittimità è quindi respinta dalla sentenza.

Quest'ultima auspica infine che il legislatore intervenga sulla tutela definita dall'articolo 9, comma 1, in oggetto, in quanto – osserva la sentenza – il criterio del numero dei dipendenti, assunto dalla disciplina vigente per la distinzione di tutele – con riferimento sia agli importi delle indennità risarcitorie sia alla delimitazione dei casi in cui si applica la tutela reintegratoria[18] –, "non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali possono essere il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale".

[16] In base al combinato disposto dei citati articolo 3, comma 1, e articolo 9, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015.

[17] Cfr. la parte iniziale della presente scheda, anche in nota.

[18] Riguardo ai riferimenti normativi, cfr. la parte iniziale della presente scheda, in nota.

## 3.3 La sentenza n. 122 del 2025 in materia di anticipazione dell'efficacia del decreto tariffe per l'assistenza specialistica, ambulatoriale e protesica

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 122, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2024, con la quale si era stabilita la totale e immediata vigenza ed esecuzione delle disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), e alle relative tariffe, stabilite dal decreto interministeriale del 23 giugno 2023.

Secondo la Consulta la suddetta disposizione si pone in contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

### *La questione*

Nel ricorso in via principale, lo Stato censura l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26 della Legge n. 28 del 2024 della Regione Puglia, volto ad anticipare la totale vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, recante la definizione dei livelli essenziali di assistenza, e delle relative tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, stabilite con decreto del Ministro della salute, adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il 23 giugno 2023 ("decreto tariffe").

In proposito, occorre ricordare che la definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 sono stati operati dal più volte citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il quale detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica, negli articoli da 15 a 19. L'art. 64, commi 2 e 3, del citato d.P.C.m. ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comunemente noto come "decreto tariffe"), deputato a stabilire le relative tariffe. Dopo sei anni dall'adozione del d.P.C.m. LEA, tali tariffe sono state definite dal d.interm. 23 giugno 2023, la cui entrata in vigore tuttavia, rinviata più volte, è avvenuta il 1° gennaio 2025.

La legge reg. Puglia n. 28 del 2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è entrata in vigore prima, il 14 novembre 2024.

Tanto premesso, secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, violando il procedimento di formazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), stabilito dalla legislazione statale, introdurrebbe LEA ulteriori a quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale, violando il divieto di effettuare spese sanitarie non obbligatorie, gravante sulla Regione sottoposta a piano di rientro.

La norma impugnata contrasterebbe, altresì, con il principio di congruità della spesa, sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Puglia, in una condizione di risorse contingentate, non avrebbe potuto destinare a prestazioni non incluse nei LEA risorse del Servizio sanitario regionale.

### *La decisione della Corte*

Secondo la Corte, con la disciplina sopra ricordata, il legislatore statale ha voluto assicurare che il sistema sanitario operi nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse, mediante una programmazione *ex ante* delle prestazioni e la loro corretta remunerazione, in osservanza dei vincoli del finanziamento del SSN. Per questa ragione, l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992[19] rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, oltre che fra quelli in materia di tutela della salute. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del d.P.C.m. LEA danno poi concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla richiamata disciplina, subordinando l'erogazione delle prestazioni in esame all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene fondata la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Restano assorbite le ulteriori censure.

A chiosa della decisione, la Corte ha inviato un monito al legislatore, evidenziando che in ossequio al principio di leale collaborazione, non solo le regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale che quest'ultimo si adoperi, non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, posto che la «obsolescenza delle prestazioni previste» incide negativamente sul diritto

[19] Come già chiarito dalla sentenza n. 176 del 2023.

alla salute. Tale diritto, ricorda la Corte, deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche, oltre che garantito «in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni».

Si ricorda che, con la sentenza n. 16402 del 22 settembre 2025, il Tar Lazio ha accolto il ricorso avverso il DM "Tariffe LEA" sopra richiamato, per difetto di idonea istruttoria a supporto delle singole scelte di determinazione tariffaria dell'amministrazione in relazione alle prestazioni assistenziali ambulatoriali. Tuttavia, al fine di evitare gravi ripercussioni socio-economiche, ha differito l'annullamento a 365 giorni a decorrere dalla data del deposito della predetta sentenza, con l'intento altresì di consentire all'amministrazione di procedere alla rinnovazione dell'istruttoria, sulla base dei criteri individuati dalla normativa di settore, come interpretati dal giudice amministrativo.

## 3.4. La sentenza n. 125 del 2025 in materia dei poteri spettanti al commissario per la liquidazione degli usi civici

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 125 del 2025 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 29, secondo comma, della L. n. 1766 del 1927 inerente ai poteri attribuiti al Commissario per la liquidazione degli usi civici. Nello specifico, la Corte d'appello di Roma ha censurato la predetta norma rispetto agli artt. 24, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, relativo al diritto a un equo processo e all'art. 47 CDFUE, relativo al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), nella parte in cui, a seguito dell'intervento additivo operato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 1995, consente al Commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari in materia di conservazione dell'ambiente nelle zone gravate da usi civici, che egli stesso dovrà successivamente definire.

I giudici costituzionali, pur dichiarando l'inammissibilità della questione sottoposta al loro esame, hanno tuttavia evidenziato la presenza di un'evidente disarmonia all'interno del quadro normativo vigente, dovuta dalla sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale in capo al Commissario. Pertanto, la Corte auspica un intervento del legislatore in materia.

### *La questione*

Con ordinanza del 23 settembre 2024 (reg. ord. n. 241 del 2024) la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, sollevava questione di legittimità costituzionale con riferimento al potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione nelle controversie riguardanti l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della L. n. 1766/1972, controversie che lo stesso Commissario è poi chiamato a definire.

Nello specifico, il giudice *a quo* ricordava come il potere di impulso processuale fosse stato riconosciuto al Commissario, a seguito della sent. n. 46 del 1995 della Corte costituzionale, attraverso la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza in capo al commissario agli usi civici del potere di esercitare d'ufficio la giurisdizione anche dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo. In particolare, si affermava che l'attribuzione congiunta in capo al commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere

transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.

Tale decisione si fondava sull'assunto per cui, in mancanza del potere officioso del commissario, nessun organo statale sarebbe stato abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente nelle zone gravate da usi civici.

Tuttavia, come segnalato dal giudice *a quo* in questa sede, nonostante risalenti inviti ad intervenire il legislatore non è ancora intervenuto in materia per individuare un organo statale diverso al quale attribuire le funzioni di iniziativa processuale. Questa inerzia del legislatore, ad avviso del giudice rimettente, contrasterebbe con la legittimità costituzionale "provvisoriamente" riconosciuta alla norma censurata e si tradurrebbe in una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto a un giudice terzo ed imparziale.

Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 29, secondo comma, della L. n. 1766 del 1927, si porrebbe in aperto contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 111, primo comma e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, che assicurano ai cittadini il diritto a difendersi e ad essere giudicati in condizioni di parità da un giudice terzo e imparziale, che non coltivi pregiudizio circa l'accertamento dei fatti oggetto del processo e non dia modo ad alcuna delle parti di nutrire al riguardo dubbi oggettivamente giustificati.

La Corte d'appello rimettente, pertanto, stante il permanere della "temporaneità" della soluzione offerta con la sentenza n. 46 del 1995, invitava i giudici costituzionali a rivedere la propria giurisprudenza, considerando anche l'impossibilità di ricorrere ad un'interpretazione adeguatrice, dal momento che essa sembrerebbe essere esclusa proprio dalla summenzionata sentenza.

### *La decisione della Corte*

Nel dichiarare l'inammissibilità della questione sottoposta alla sua attenzione, la Corte Costituzionale preliminarmente ricostruisce il quadro normativo e la giurisprudenza costituzionale, riportandosi ai principi già espressi in precedenti pronunce (cfr. *ex multis* sentt. n. 73 del 1970; n. 133 del 1993; n. 46 del 1995; n. 113 del 2018).

I giudici costituzionali, in particolare, hanno rilevato come il nostro ordinamento debba contemperare diversi interessi costituzionalmente rilevanti. A tal riguardo, da un lato, si è osservato che la natura statale dell'interesse alla tutela dell'ambiente non consente di riservare l'iniziativa processuale a soggetti privati e/o ad organi regionali o locali, essendo necessaria l'attribuzione di tale potere ad un organo dello Stato. Dall'altro

lato, è stato affermato che, sebbene la normativa vigente sembra porsi in contrasto con il principio della terzietà del giudice, tuttavia, la condizione normativa attuale, almeno in via provvisoria, risulta essere preferibile a quella che potrebbe scaturire da una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della L. n. 1766 del 1927.

Ciò premesso, la Corte osserva, in primo luogo, come l'assetto dei principi costituzionali non sia stato alterato né dalla revisione costituzionale del 1999 (inserimento dei princìpi del giusto processo nell'articolo 111 Cost.), né dalla revisione costituzionale del 2022 (modifica dell'art. 9 Cost. in materia di tutela dell'ambiente). Invero – spiega la Corte – "il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce quelli che la giurisprudenza di questa Corte chiama princìpi «fondamentali» o «supremi», identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali". Tanto è vero che entrambe le novelle costituzionali non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva. Infatti, per quanto concerne la terzietà del giudice, la Corte ha più volte evidenziato che il modificato art. 111 Cost. non ha introdotto un'innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso. Mentre, per quanto riguarda il bene ambiente, sebbene prima del 2022 la Costituzione non contenesse il lemma "ambiente", tuttavia, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 Cost.) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive". Pertanto, deve escludersi che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative così essenziali da condurre i giudici costituzionali a ripensare al bilanciamento degli interessi costituzionali rispetto ai principi già affermati nelle pronunce sopra esaminate.

La Corte ha, poi, esaminato il profilo di della legittimità costituzionale "provvisoria" e "in via transitoria" dell'art. 29, secondo comma, della L. n. 1766 del 1927, in attesa di un generale riordino della materia. Sul punto i giudici hanno rilevato che le esigenze che avevano indotto la stessa Corte alla declaratoria di illegittimità costituzionale additiva pronunciata con la menzionata, sent. n. 46 del 1995 non sono mutate, in quanto l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e, *rebus sic stantibus*, può essere assicurato solo dal Commissario per gli usi civici. Peraltro, è stato precisato che l'ostacolo a un intervento della Corte Costituzionale non è costituito dall'esistenza di un ambito discrezionale riservato al legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un "sistema" protettivo dei domini collettivi in

quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost.

Ciò chiarito, i giudici costituzionali non mancano di ribadire come il legislatore sia stato più volte sollecitato ad intervenire *in subiecta materia*, anche prospettando talune soluzioni normative come l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il Commissario agli usi civici ovvero l'abolizione della giurisdizione speciale del Commissario, con conseguente riespansione delle competenze del giudice ordinario e del pubblico ministero presso il tribunale ordinario.

Peraltro, la Corte rileva come la persistente inerzia del legislatore si pone in contrasto con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato, in particolar modo, quelle fra legislatore e giudice costituzionale.

Pertanto, in conclusione, nel ritenere inammissibile la censura sollevata dal giudice *a quo,* viene sottolineata nuovamente la stringente esigenza di un intervento del legislatore in materia, al fine di bilanciare i seguenti interessi: la corretta amministrazione della giustizia, gli interessi delle comunità locali, la tutela del bene-ambiente, la protezione del diritto di proprietà, la tutela dell'esercizio dell'attività economica e della realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno.

## 3.5. La sentenza n. 139 del 2025 in materia di applicabilità di sanzioni sostitutive alla detenzione ai condannati per reati ostativi

Con la sentenza in titolo, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma, e 76 della Costituzione, sollevate sul divieto di accesso alle pene sostitutive alla detenzione stabilito dall'art. 59 della legge n. 689 del 1981, come modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2022, nei confronti dei condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (cd. reati ostativi all'accesso ai benefici penitenziari).

Nella sentenza la Corte ha comunque ribadito che il legislatore e l'amministrazione penitenziaria hanno l'obbligo di garantire che la pena detentiva sia eseguita in modo da rendere praticabile il percorso rieducativo, nel rispetto della dignità della persona e del principio di umanità della pena.

### *La questione*

La Corte ha riunito in un unico giudizio due ricorsi vertenti sulla legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981, che stabilisce il divieto di accedere alle pene sostitutive di pene detentive nei confronti degli imputati per i reati di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (c.d. reati ostativi).

La prima ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale è stata emessa dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze nell'ambito di un procedimento per violenza sessuale aggravata, in quanto commessa con l'uso di armi ai danni di una minore. A parere del gup la norma censurata sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost. «laddove prevede, in via assoluta, che la pena detentiva non possa essere sostituita nei confronti di imputati infraventunenni di reati di cui all'art. 609-*bis* c.p. anche quando il giudice ritenga che il rischio di recidiva possa essere salvaguardato dall'applicazione di una sanzione sostitutiva».

Più ampio il perimetro della questione di legittimità sollevata dalla Corte d'appello di Firenze, nell'ambito di un procedimento per i reati di pornografia minorile e violenza sessuale di gruppo aggravata, in concorso con altro imputato, ai danni di una minore. L'ordinanza della Corte investe infatti l'intero novero dei reati compresi nell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario a prescindere dall'età del loro autore, lamentando che la disposizione censurata «non consente la sostituzione della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante

di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, c.p.» (cioè la circostanza attenuante legata a forme di collaborazione con la giustizia). Secondo la Corte d'appello, ciò determinerebbe una lesione non solo degli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost. ma anche dell'articolo 76 Cost. in quanto il legislatore delegato, nell'adozione del d.lgs. 150 del 2022, che da ultimo ha modificato l'istituto delle sanzioni sostitutive alla detenzione, avrebbe disatteso un principio e criterio direttivo posto dalla legge delega per la riforma del processo penale (art. 1, comma 17, lettera *c)*, della legge n. 134 del 2021), in tal modo tradendo il *favor* del legislatore per le sanzioni sostitutive.

### *La decisione della Corte*

La Corte esamina per prima la questione relativa all'art. 76 Cost., con riferimento alla quale la Corte d'appello di Firenze aveva sostenuto che nell'esercizio della delega per la riforma del processo penale il Governo avrebbe omesso di dare applicazione al principio direttivo di cui all'art. 1, comma 17, lettera *c)*, della legge n. 134 del 2021, che prevedeva «che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati» e richiedeva di disciplinare conseguentemente «il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive».

A tale proposito, la Corte, riprendendo un argomento speso dall'Avvocatura dello Stato, osserva che il giudice *a quo* ha a sua volta omesso di considerare un altro principio direttivo contenuto nella delega (art. 1, comma 17, lettera *d)*), che impegnava il Governo a «ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare». La stessa relazione illustrativa allegata al decreto legislativo n. 150 del 2022 infatti motiva l'inserimento del divieto di applicazione di sanzioni sostitutive per gli imputati di delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. (art. 59, primo comma, lett. *d)*) proprio con la necessità di coordinare la nuova disciplina delle sanzioni sostitutive con i limiti imposti dalla legge n. 354 del 1975 per l'accesso ai benefici penitenziari (collaborazione, adempimento delle obbligazioni civili, mancanza di collegamenti attuali con la criminalità, ecc.) ai condannati per i gravi delitti ivi previsti. Tali limiti verrebbero ad essere sostanzialmente svuotati ove si consentisse al giudice del processo di cognizione di applicare la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva o, addirittura, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo.

La Corte, richiamando la propria costante giurisprudenza circa gli ampi poteri di "riempimento" normativo riconosciuti al Governo nell'esercizio delle deleghe (margine particolarmente esteso «nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro»), reputa del tutto compatibili con il sopra richiamato coordinamento normativo richiesto dalla legge delega le scelte operate dal legislatore delegato, il quale ha ritenuto non opportuno «consentire già al giudice della cognizione (…) la valutazione sull'ammissione del condannato a una pena da scontarsi del tutto al di fuori del carcere».

Sotto il profilo della compatibilità della disciplina censurata con l'art. 3 Cost., la Corte non ravvisa la sussistenza di quei profili di irragionevolezza dedotti dai giudici *a quibus* con riguardo all'assolutezza del divieto di accesso alle pene sostitutive a carico degli imputati di tutti i reati di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., alla preclusione al giudice di accertare la sussistenza del rischio di recidiva e alla discriminazione tra persone condannate alla stessa pena in ragione soltanto del diverso titolo di reato.

Partendo dall'assunto, esplicitato anche nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, che le pene sostitutive siano «vere e proprie pene […] diverse da quelle edittali (detentive e pecuniarie), irrogabili dal giudice penale in sostituzione di pene detentive, funzionali alla rieducazione del condannato, così come a obiettivi di prevenzione generale e speciale», la Corte afferma che non si possa negare che «il legislatore debba poter decidere a quali tipologie di reato esse debbano o possano trovare applicazione» e che non possa disconoscersi che goda di ampia discrezionalità nella determinazione dei relativi limiti oggettivi, che «ben possono essere individuati tramite la fissazione di una soglia massima di pena detentiva entro la quale la sua sostituzione è ammissibile, così come mediante l'indicazione di reati per i quali la sostituzione può essere o, viceversa, non può essere operata».

Inoltre, pur riconoscendo che l'art. 4-*bis* ord. pen. disciplina distinti regimi applicabili a seconda della tipologia di reato, la Corte indica nella «necessità di specifici accertamenti, compiuti di regola durante l'esecuzione della pena, che riguardano la persistente pericolosità del condannato» il dato comune a tutte le ipotesi ivi previste, «accertamenti che il giudice della cognizione non è ordinariamente in grado di compiere, e che anzi il legislatore dell'ordinamento penitenziario riserva normalmente a una fase di osservazione intramuraria del condannato». Nello specifico, per i reati contestati nei procedimenti sospesi per la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale (violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo e pornografia minorile) la legge subordina l'ammissione ai benefici penitenziari ai risultati dell'osservazione scientifica della personalità dei condannati, condotta collegialmente in carcere per almeno un anno:

condizione che, evidenzia la Corte, non può sussistere allorché sia il giudice della cognizione a dover decidere sulla sostituzione della pena detentiva.

La Corte non ritiene fondato neppure l'argomento secondo cui la disposizione censurata produrrebbe una irragionevole equiparazione di trattamento tra imputati che abbiano commesso il fatto essendo minori di ventun anni e imputati che l'abbiano commesso a un'età superiore, in quanto i primi, pur godendo di alcune norme di favore in materia di sospensione della pena e di esecuzione penale, non hanno tuttavia diritto ad un regime differenziato più favorevole.

Venendo infine alle censure mosse con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo per cui il divieto stabilito *ex lege* non consentirebbe al giudice di individualizzare il trattamento sanzionatorio, scegliendo quello più idoneo a conseguire la funzione rieducativa della pena ed evitando al condannato un ingresso non necessario in carcere, la Corte rammenta che la propria giurisprudenza ha certamente affermato il carattere necessario della finalità rieducativa della pena, integrandolo con il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, ma che tuttavia tale giurisprudenza «non si è mai spinta ad affermare che la rieducazione debba essere considerata, per vincolo costituzionale, come l'*unica* finalità legittima della pena. Il legislatore ben può, dunque, assegnare anche altre finalità alla pena – come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati –, a condizione appunto di non sacrificare, in nome di queste pur legittime finalità, la sola funzione della pena espressamente indicata quale costituzionalmente necessaria, la rieducazione del reo». L'ampliamento del catalogo delle pene sostitutive e il sostanziale allargamento delle possibilità di accedervi realizzato dalla riforma del 2022 rappresenta indubbiamente, per la Corte, «un passo significativo nella direzione dell'inveramento, da parte dello stesso legislatore, dell'insieme dei principi costituzionali in materia di pena», ma una simile evoluzione «non può che procedere gradualmente, anche attraverso sperimentazioni progressive» coinvolgendo «anzitutto i reati meno gravi, lasciando al margine quelli che il legislatore – con valutazione non arbitraria né discriminatoria – reputi maggiormente offensivi».

La Corte conclude quindi ribadendo che il legislatore, da un lato, e l'amministrazione penitenziaria, dall'altro, hanno il preciso dovere di far sì che «la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena».

# 4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE

## 4.1. La sentenza n. 89 del 2025 in materia di limiti alla legislazione regionale in materia di concessioni demaniali marittime

Con la sentenza n. 89 del 2025 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 commi 3 e 4, e 3 della legge regionale della Toscana n. 30 del 2024 contenenti diverse modifiche alla legge regionale n. 31 del 2016 in materia di concessioni demaniali marittime per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), della Costituzione.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risultano oggetto del ricorso gli articoli 1, 2 commi 3 e 4, e 3 della legge regionale della Toscana n. 30 del 2024 contenenti diverse modifiche alla legge regionale n. 31 del 2016 in materia di concessioni demaniali marittime. In particolare, oltre ad alcune modifiche al preambolo della medesima legge, sono introdotti un criterio di premialità nell'affidamento delle concessioni a beneficio di micro, piccole e medie imprese turistico ricreative in ambito demaniale marittimo e un indennizzo per il concessionario uscente, a carico del concessionario subentrante, il cui importo viene definito con linee guida regionali. Quest'ultimo intervento normativo è posto in essere "nelle more dell'intervento statale" sul punto.

La *ratio* dell'intervento normativo risiede nell'obiettivo di fornire ai comuni indicazioni uniformi su tutto il territorio regionale per l'esperimento delle procedure comparative dirette all'affidamento di siffatte concessioni, in ragione della «situazione di grande incertezza» dovuta all'approssimarsi della loro scadenza al 31 dicembre 2024.

### *I motivi del ricorso*

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità relativamente alla violazione della competenza esclusiva statale, in materia di concorrenza, riconosciuta ai sensi dell'articolo dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione nonché ai sensi dell'articolo 117, comma primo della Costituzione, alla luce della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi intersechi una pluralità di ambiti materiali di competenza sia statale che regionale.

Secondo il ricorrente la legge regionale della Toscana oggetto di impugnazione avrebbe disciplinato ambiti estranei alla sua potestà legislativa di intervento, in quanto, per costante giurisprudenza costituzionale, la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime spetterebbe unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. In senso contrario, per il ricorrente – che riporta, a tal proposito, un ampio passaggio della sentenza n. 1 del 2019 della Corte costituzionale – non potrebbe rilevare la circostanza che, al tempo dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, mancasse una specifica disciplina statale di riordino della materia, non essendo in ogni caso consentito alle regioni intervenire con legge in ambiti di competenza esclusiva statale, quale quello delle concessioni demaniali marittime, regolato dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno ("direttiva servizi").

Alla luce di quanto precede, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 sarebbe costituzionalmente illegittimo poiché, pur modificando il solo preambolo della precedente legge toscana, riconoscerebbe al legislatore regionale, sia pure «[n]elle more del riordino della disciplina statale in materia», la competenza a stabilire i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative nonché quelli per la determinazione dell'indennizzo. I commi 3 e 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale sarebbero, invece, costituzionalmente illegittimi in quanto incidenti su aspetti essenziali delle procedure di affidamento. Risulterebbe infine costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3 della legge regionale impugnata, il quale, nell'attribuire alla Giunta regionale il potere di adottare linee guida per la determinazione dell'indennizzo, consentirebbe all'organo di governo regionale «di invadere […] la competenza esclusiva dello Stato».

Inoltre, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impugnate sopra descritte, il Presidente del Consiglio contesta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della direttiva servizi, posto che gli elementi di premialità per la selezione dei concorrenti e i criteri di determinazione dell'indennizzo, come introdotti dal legislatore regionale, si discosterebbero rispetto a quelli statali di cui al d.l. n. 131 del 2024, come convertito, in senso favorevole per il concessionario uscente così da attribuirgli un vantaggio, vietato invece a livello europeo.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ricorda come si sia dovuta più volte pronunciare sulla legittimità di previsioni regionali sulla materia emanate nelle more di un riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime, ricordando come la materia riguardi diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti a competenze regionali. Il fondamento normativo di tale trasferimento è da rinvenire nel decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 105, comma 2, lettera l) e le funzioni sulla materia sono esercitate dai comuni (art. 42 del decreto legislativo n. 96 del 1999) nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo.

In tale quadro, la Corte ha poi costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

Nel caso di specie tuttavia, ad avviso della Corte, le disposizioni introdotte incidono proprio sull'assetto concorrenziale delle concessioni demaniali marittime, posto che premiando le micro, piccole e medie imprese turistico ricreative in ambito demaniale marittimo le avvantaggiano rispetto ai soggetti che non presentino queste caratteristiche e riconoscendo un indennizzo per il concessionario uscente il cui importo viene definito con linee guida regionali finisce allo stesso modo per avvantaggiare quest'ultimo rispetto ad eventuali concorrenti su cui graverà l'obbligo di corrispondere tale indennizzo.

La Corte inoltre sottolinea che l'assunta inerzia del legislatore nazionale non giustifica un intervento applicando il principio di "cedevolezza invertita" (nel caso in cui l'inerzia dello Stato possa determinare una responsabilità nei confronti dell'Unione europea) perché un intervento regionale si giustifica

solo nelle materie nelle quali sussista la competenza regionale (assente nel caso di specie).

La Corte dichiara infine l'illegittimità anche dell'articolo 4 della legge regionale citata che prevede un adeguamento delle linee guida vigenti alle disposizioni dichiarate incostituzionali in quanto accessorio alle disposizioni dichiarate illegittime.

## 4.2. La sentenza n. 95 del 2025 in materia di abrogazione del reato di abuso d'ufficio

La Corte costituzionale, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., con riguardo alla disposizione abrogativa del reato di abuso d'ufficio, non ritenendo sussistere per lo Stato italiano un obbligo, derivante dalla ratificata Convenzione di Merida contro la corruzione del 2003, di contemplare tale reato nel proprio ordinamento.

La Corte ha altresì dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. sulla base della propria costante giurisprudenza in materia di sindacato di costituzionalità di norme penali, precluso alla Corte quando potrebbe produrre un effetto espansivo della punibilità ("*in malam partem*").

Dichiarate inammissibili, infine le censure relative all'art. 11 Cost. per carenza di motivazione.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

La Corte costituzionale è stata chiamata a decidere circa la legittimità costituzionale dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 del codice penale, disposta dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge n 114 del 2024, a seguito della presentazione di quattordici ordinanze sul tema, di cui tredici da parte di giudici di merito e una da parte della sesta sezione penale della Corte di cassazione.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

La maggior parte dei rilievi contenuti nelle ordinanze di rimessione si appunta sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli obblighi internazionali che vincolano lo Stato italiano a motivo della ratifica, avvenuta con la legge n. 116 del 2009, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, nota come "Convenzione di Mérida". Alcune ordinanze richiamano anche, in materia di limitazioni di sovranità, l'art. 11 Cost.

Più in particolare, secondo le tredici ordinanze emesse da giudici di merito, l'abrogazione del reato violerebbe le obbligazioni discendenti dalla Convenzione, in quanto dalla stessa deriverebbe un "divieto di regresso" (o obbligo di *stand still*) a carico degli Stati che prevedessero nel proprio ordinamento l'incriminazione dell'abuso d'ufficio.

La Corte di cassazione reputa invece che l'abolizione del sopra citato delitto abbia determinato la violazione dell'obbligo di mantenere standard di efficace attuazione della Convenzione nel suo complesso, nonché dello specifico obiettivo di assicurare l'efficace attuazione dei sistemi di prevenzione della corruzione.

Ulteriori censure sono mosse in alcune ordinanze con riferimento ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Sulla lesione dell'art. 3 Cost., alcuni giudici rimettenti lamentano che l'abrogazione avrebbe determinato irragionevoli disparità di trattamento tra condotte dotate di analogo contenuto offensivo, lasciando prive di sanzione penale condotte più gravi di altre, che continuano a essere qualificate come reati.

Per quanto riguarda il *vulnus* all'art. 97 Cost., in alcune ordinanze si sostiene che l'abrogazione avrebbe creato un vuoto di tutela contro aggressioni particolarmente gravi ai principi del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Preliminarmente la Corte costituzionale esamina le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, raggruppandole in due categorie: quelle che sostengono che le ordinanze di rimessione siano affette da carenze motivazionali in ordine alla necessità di applicare la disposizione censurata nei singoli giudizi *a quibus* e quelle incentrate sul divieto di proporre questioni di legittimità in *malam partem* in materia penale.

Sulla prima categoria di eccezioni, la Corte precisa che ai fini della rilevanza delle questioni è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale, come dimostrato dai giudici rimettenti, e pertanto le relative eccezioni non sono accoglibili.

Sulla seconda categoria di eccezioni, la Corte si sofferma diffusamente, ribadendo che «l'adozione di pronunce con effetti *in malam partem* in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.» e che, essendo le scelte di politica criminale rimesse al Parlamento, alla Corte è impedito «sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità».

Il principio ammette tuttavia alcune deroghe, riassunte nella sentenza n. 37 del 2019, puntualmente richiamata dalla Corte. In primo luogo, sono

scrutinabili dalla Corte le "norme penali di favore", ovvero quelle che sottraggono irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, o che prevedono per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole.

Altre ipotesi in cui la pronuncia di illegittimità può generare un potenziale effetto espansivo del perimetro di punibilità penale (evenienza tuttavia giustificata dalla lesione di parametri costituzionali primari) si possono verificare quando un'abrogazione derivi da una norma inficiata da vizi genetici del provvedimento abrogativo (ad es. per eccesso di delega da parte del Governo o per vizi nella conversione di un decreto-legge), o quando l'effetto sia una «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale» o ancora quando la disposizione censurata sia contraria ad obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.

Esaminando nel merito le censure formulate dai giudici rimettenti, la Corte prioritariamente dichiara inammissibili quelle concernenti gli articoli 3 e 97 Cost. Richiamando una sua precedente pronuncia (sent. 447 del 1998), che aveva parimenti dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle modifiche apportate al reato di abuso d'ufficio proprio in relazione all'effetto *in malam partem* che sarebbe conseguito dal loro eventuale accoglimento, la Corte ribadisce che «il legislatore gode di ampia discrezionalità nella delimitazione delle condotte punibili» e ciò vale in misura ancora maggiore «rispetto alle scelte di *non punire* determinate condotte in precedenza incriminate, pur lesive di interessi costituzionalmente rilevanti o comunque meritevoli di tutela, sempre che il legislatore appresti altri strumenti di tutela di tali interessi, nell'ottica dell'*extrema ratio* della tutela penale» (sentt. 84 del 2024 e 22 del 2022), cui il legislatore può giustificatamente ricorrere quando «lo ritenga necessario per l'assenza o la insufficienza o la inadeguatezza di altri mezzi di tutela» (sent. 447 del 1998).

La Corte esclude, dunque, che una sua pronuncia «possa intervenire a modificare il confine dei fatti penalmente rilevanti tracciato dal legislatore, con un effetto estensivo della responsabilità penale dei destinatari delle norme penali, soltanto per porre riparo da eventuali disparità di trattamento tra condotte sanzionate aventi, in ipotesi, analogo o minore disvalore». Un tale intervento, come sopra ricordato, sarebbe possibile solo ove si trattasse di una "norma penale di favore" che sottrarrebbe, «senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall'attuazione di una norma penale generale», ma la qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta «discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento

dell'area di rilevanza penale. In tal caso, la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata», cosa che la costante giurisprudenza della Corte ritiene non sia consentito.

Anche con riferimento alla presunta lesione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, che i rimettenti assumono non godere più di adeguata protezione a fronte dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la Corte rileva che «le esigenze costituzionali di tutela sottese all'art. 97 Cost. non richiedono necessariamente l'attivazione della tutela penale, ben potendo essere soddisfatte attraverso una pluralità di strumenti alternativi preventivi e sanzionatori diversi dal diritto penale» e che «laddove non sussistano puntuali obblighi di incriminazione discendenti dalla Costituzione o da altre fonti vincolanti per il legislatore, non può che spettare a quest'ultimo la decisione circa l'*an* dell'eventuale tutela *penale* da assicurare agli interessi che la stessa Costituzione impone in via generale di proteggere, senza però specificare con quali strumenti tale protezione debba essere assicurata».

Passando al vaglio delle questioni di legittimità inerenti agli obblighi internazionali dello Stato, la Corte dichiara inammissibili quelle imperniate sull'art. 11 Cost. perché nessuno dei rimettenti avrebbe chiarito per quale ragione la violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio darebbe luogo a una violazione – oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost. – anche dell'art. 11 Cost., mentre vengono ritenute ammissibili le doglianze formulate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle norme della Convenzione di Mérida.

*In primis,* la Corte dà conto ancora una volta della propria giurisprudenza che considera ammissibili questioni in *malam partem* in materia penale, in tal caso specificandone l'ambito quando venga in considerazione il rispetto di obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.

A ciò non osta, a parere della Corte, il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. La norma di diritto internazionale pattizio si limita infatti ad «imporre un obbligo di criminalizzazione, cioè a vincolare il legislatore nazionale a introdurre o mantenere nel proprio ordinamento una legge penale che incrimini una data tipologia di condotta», ma «la responsabilità penale di un individuo non discenderà direttamente dall'atto di diritto dell'Unione o dall'obbligo internazionale», bensì «si fonderà unicamente sulla legge nazionale attuativa dell'obbligo internazionale».

Nemmeno può ritenersi, continua la Corte, che la *ratio* anche "democratica" della riserva di legge in materia penale – che vuole affidato al

Parlamento il compito di valutare se apprestare una sanzione penale per proteggere determinati beni giuridici – venga in effetti svuotata in quanto gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal diritto internazionale pattizio sono «liberamente accettati dallo stesso Parlamento per il tramite della legge che autorizza la ratifica dei singoli trattati»; dopo la ratifica il legislatore italiano è vincolato agli obblighi dallo stesso derivanti «ma ciò non preclude allo Stato di discostarsi in seguito da tali obblighi con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale».

Delimitato l'ambito entro cui si muove il sindacato di legittimità costituzionale rispetto agli obblighi internazionali assunti dallo Stato, la Corte viene al merito delle questioni sollevate *ex* art. 117, primo comma, Cost., giudicandole non fondate.

Nello specifico, come riconosciuto anche dai giudici *a quibus*, l'unica disposizione della Convenzione specificamente dedicata all'abuso d'ufficio («*Abuse of functions*», nella versione ufficiale inglese) è l'articolo 19, che si limita a statuire non un obbligo di procedere alla criminalizzazione di condotte in larga misura corrispondenti a quelle coperte dall'abrogata disposizione di cui all'articolo 323 c.p., ma un semplice obbligo di considerare tale opzione («*shall consider adopting*» secondo la formula inglese).

Il testo enuncia dunque in maniera inequivoca un mero obbligo di "considerare" e pertanto l'obbligazione (che la Corte qualifica «come di mezzi, non già di risultato») può considerarsi correttamente adempiuta dallo Stato semplicemente valutando con attenzione la possibilità di dotarsi dell'incriminazione in parola.

La Corte tra l'altro si dichiara non persuasa dalle argomentazioni dei rimettenti, i quali vedrebbero nel combinato disposto del citato articolo 19 con alcune norme contenute nella Convenzione la genesi del c.d. "divieto di regressione" (o obbligo di "*stand still*"), che imporrebbe al legislatore di non poter abrogare l'incriminazione, ove già esistente.

Secondo la Corte «non vi è alcuna ragione per ritenere che, una volta compiuta la scelta di incriminare le condotte di abuso d'ufficio, lo stesso art. 19 precluda allo Stato di ritornare sui propri passi». A tale proposito la Corte richiama le valutazioni contenute nella relazione illustrativa al disegno di legge A. S. 808 («squilibrio tra le iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito» relative al reato di abuso d'ufficio, esistenza di un articolato sistema nazionale di repressione e prevenzione della «*malpractice* nel settore pubblico», necessità di recuperare «risorse al sistema, non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario e sollevando l'azione amministrativa ed il singolo indagato dalle ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che risultano non rientrare in alcuna categoria di illecito penale), ritenendole adeguate al fine di considerare adempiuto «quell'obbligo di "considerazione" che unicamente discende dall'art. 19 della Convenzione, e rispetto al cui esito

la stessa disposizione convenzionale si rimette alla discrezionalità del legislatore nazionale».

D'altro canto, le ulteriori disposizioni della Convenzione richiamate dai rimettenti non sono sufficienti, data la loro natura non penalistica (desunta dalla loro stessa collocazione in capitoli riguardanti norme generali, prevenzione e disposizioni finali), a giustificare un presunto "divieto di regressione" in capo allo Stato o un obbligo di mantenere i complessivi standard di efficace attuazione della Convenzione medesima, ed in particolare dei sistemi di prevenzione della corruzione, come ipotizzato nell'ordinanza della Cassazione.

La Corte costituzionale si sofferma in particolare sull'articolo 7, paragrafo 4, che stabilisce l'obbligo a carico degli Stati di adoperarsi «al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti d'interesse», sui quali molti rimettenti facevano leva per desumerne, in combinato disposto con l'art. 19, il menzionato "divieto di regressione". In proposito, la Corte evidenzia che l'articolo 7 non solo «non impone alcuna specifica misura allo Stato contraente, lasciando allo stesso tempo ampia discrezionalità rispetto all'obiettivo di introdurre, mantenere e rinforzare i sistemi di prevenzione della corruzione» ma che gli obiettivi in esso indicati (promozione della «trasparenza» e prevenzione dei «conflitti di interessi») sono l'uno del tutto estraneo alla sfera di tutela dell'abrogata incriminazione dell'abuso d'ufficio, mentre l'altro vi interferiva solo tangenzialmente, come possibile modalità della condotta, incentrata primariamente sul risultato di danno al privato o di ingiusto vantaggio per il pubblico agente.

Conclude quindi la Corte «di non potere, sulla base dei parametri evocati, sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante dall'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore. Se gli indubbi vuoti di tutela penale che derivano dall'abolizione del reato (…) possano ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è ripromesso di ottenere (…) è questione che investe esclusivamente la responsabilità politica del legislatore».

## 4.3. La sentenza n. 101 del 2025 in materia di fermo amministrativo delle navi coinvolte in operazioni di ricerca e salvataggio in mare

Con la sentenza interpretativa di rigetto n. 101 del 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Brindisi in riferimento alla disciplina del fermo amministrativo della nave, prevista dall'articolo 1, comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, numero 130, come convertito e successivamente modificato.

Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 ("Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale") è stato convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

L'art. 1, comma 2-*sexies* è stato inserito dall'art. 1, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 ("Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori"), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15.

Tale articolo è stato successivamente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 ("Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi dell'ordinanza di rimessione*

Le questioni di legittimità sono state sollevate, con ordinanza del 10 ottobre 2024, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117 della Costituzione.

La previsione censurata, nel testo vigente al tempo in cui sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale, disponeva che, "fuori dei casi in cui è stato adottato il provvedimento di limitazione o divieto di cui al comma 2[20], quando il comandante della nave o l'armatore non fornisce le

[20] L'art. 1, comma 2:, prevede che, "fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego

informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione […]".

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* aveva sostenuto come premessa che l'art. 1, comma 2-*sexies*, secondo periodo, del decreto-legge n. 130 del 2020, come convertito, si porrebbe in contrasto con molteplici parametri costituzionali, di seguito indicati:

1. gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto il legislatore avrebbe previsto un'automatica applicazione del fermo rispetto a una molteplicità di condotte eterogenee. Sarebbe dunque violato il principio di ragionevolezza, "la cui osservanza garantisce altresì l'adeguatezza della risposta punitiva ai casi concreti e quindi il carattere 'personale' della responsabilità penale, nella prospettiva segnata" dall'art. 27, primo comma, Cost. Al contempo, sarebbe precluso un adeguamento individualizzato della misura, in contrasto con la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.);
2. il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.), "nella misura in cui, nel descrivere la condotta suscettibile di sanzione amministrativa", la norma censurata "richiama *per relationem* l'ordine impartito dall'autorità incaricata di coordinare le operazioni di soccorso" e si tradurrebbe dunque "nel rinvio in bianco all'ordine impartito" dall'autorità competente secondo il sistema SAR (*Search and Rescue*), "ancorché esso non sia stato formalizzato in un atto amministrativo";
3. gli artt. 10 e 117 Cost., "nella misura in cui, riconoscendo la valida esistenza di una 'zona SAR' libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di soccorso, contrasta con obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale". L'applicazione della disposizione imporrebbe, infatti, al rimettente "di assumere che lo Stato libico costituisca un 'porto sicuro', secondo l'accezione fornita, fra le altre, dalla stessa Convenzione di Amburgo, a

---

Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale".

seguito della sottoscrizione da parte degli stati aderenti della Risoluzione MSC l67(78) del 2004". Il Tribunale di Brindisi conviene dunque che l'osservanza dell'ordine impartito dall'autorità libica e l'applicazione dell'art. l, comma 2-*sexies*, del decreto-legge n. 130 del 2020, come convertito, potrebbero comportare la violazione di obblighi imposti dal diritto internazionale consuetudinario – quanto al divieto di respingimento dei migranti e della tortura – e convenzionale (artt. 10 e 117, primo comma, Cost.).

### *La decisione della Corte costituzionale*

Con riferimento alla violazione del principio di determinatezza (articolo 25 della Costituzione), la Corte costituzionale, dopo avere affermato il carattere punitivo della sanzione del fermo della nave, che "rivela una vocazione marcatamente dissuasiva", ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità proposte.

La sentenza afferma che la condotta sanzionata è descritta in modo puntuale ed è la legge a tracciare una chiara linea di confine fra lecito e illecito, evitando l'arbitrio del giudice e garantendo la conoscibilità del precetto. La normativa nazionale si inserisce, infatti, nell'ambito delle regole di cooperazione dettate dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo[21] e l'inosservanza delle richieste di informazione e delle indicazioni delle autorità è sanzionata solo quando riguardi atti legalmente dati e conformi alla disciplina internazionale.

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli articoli 10 e 117 della Costituzione, per la violazione degli obblighi internazionali.

L'interpretazione sistematica della disciplina – sottolinea la Corte – conferma "in modo inequivocabile non solo la possibilità, ma anche l'ineludibile necessità di intenderla in armonia con i princìpi costituzionali richiamati dal rimettente" nonché con gli obblighi di soccorso e con il divieto di respingimento.

La Corte rileva inoltre come la normativa nazionale sia "legata indissolubilmente alla Convenzione SAR che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare". E prosegue affermando che "la delimitazione delle zone SAR, lungi dall'essere mera estrinsecazione della sovranità dello Stato costiero, è funzionalmente e teleologicamente collegata alla più fruttuosa

[21] L'Italia ha aderito alla Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, con la legge 3 aprile 1989, n. 147.

attuazione delle operazioni di ricerca e di soccorso, che non è rimessa in via esclusiva alla iniziativa spontanea ed episodica, e perciò inevitabilmente aleatoria, dei singoli. È proprio la finalità ultima della Convenzione di Amburgo che impone di interpretarla in coerenza con gli obblighi di soccorso enunciati dalla Convenzione UNCLOS e dalla Convenzione SOLAS".

Come evidenziato dalla sentenza stessa, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea* - UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva con legge 2 dicembre 1994, n. 689, all'art. 98, paragrafo 1, vincola ogni Stato a esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, "*a*) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; *b*) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa".

La Convenzione ha in tal modo codificato un obbligo di matrice consuetudinaria, già fissato nei suoi contorni essenziali dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (*Safety of Life at Sea* - SOLAS), fatta a Londra il 1° novembre 1974, alla quale l'Italia ha aderito e reso esecuzione con legge 23 maggio 1980, n. 313.

La Corte sottolinea che caposaldo della Convenzione di Amburgo è l'individuazione di un "porto sicuro", che salvaguardi "il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti)" e, in base a tali considerazioni, afferma pertanto non vincolante "un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio", obbligo rispetto al quale non si può pertanto sanzionare l'inosservanza.

Più avanti la sentenza precisa che:

- nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i princìpi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi;
- né potrà essere sanzionata l'inosservanza quando, "a fronte di un quadro frastagliato e non scevro di connotazioni problematiche, difetti l'elemento soggettivo del dolo o della colpa", richiesto in via generale dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 ("Modifiche al sistema penale"), o quando non vi siano prove specifiche della responsabilità dell'opponente, secondo il criterio enucleato dall'art. 6, comma 11, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 ("Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi

dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69"), in quanto – secondo la Corte – l'insufficienza degli elementi probatori acquisiti scagiona il trasgressore, secondo un modello mutuato dall'art. 530 del codice di procedura penale.

La Corte costituzionale, inoltre, ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sull'obbligatoria applicazione del fermo della nave, ritenendola una misura punitiva né irragionevole né sproporzionata, in quanto sanziona "quelle trasgressioni che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare, insita nella Convenzione SAR, e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che tale Convenzione ha istituito".

La Corte costituzionale, infine, ha restituito gli atti al rimettente, per consentirgli di valutare l'incidenza dello *ius superveniens* (il sopra citato decreto-legge 11 ottobre 2024, numero 145, "Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187) sulle questioni concernenti la fissità, originariamente prevista, della durata del fermo[22].

[22] La novella prevede che "alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo da dieci a venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo è da trenta a sessanta giorni". Il testo originario invece prevedeva una durata fissa per il fermo di venti giorni, elevati a due mesi in caso di reiterazione.

## 4.4. La sentenza n. 105 del 2025 in materia di reato di deturpamento ed imbrattamento di cose altrui *ex* art. 639 c.p.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 105 del 2025 ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma Cost, con riferimento al reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui di cui all'art. 639 c.p..

La Corte ha, altresì, dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale inerente alla previsione della procedibilità d'ufficio delle fattispecie aggravate di deturpamento e deterioramento disciplinate dall'art. 639, secondo comma, c.p., sollevata rispetto all'art. 3 Cost.

La predetta declaratoria di inammissibilità – spiegano i giudici costituzionali – discende dal fatto che un'eventuale pronuncia di incostituzionalità comporterebbe la necessità di un complessivo riassetto della disciplina sanzionatoria in materia, precluso alla stessa Corte in quanto rimesso alla discrezionalità del legislatore.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Con ordinanza del 20 maggio 2024 (reg. ord. n. 132 del 2024), il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, sollevava questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 639 c.p. ("Deturpamento e imbrattamento di cose altrui") nella parte in cui prevede che tale fattispecie sia punita con una sanzione penale, anziché con una sanzione pecuniaria civile, anche nei casi in cui: *a*) non sia commessa con violenza alla persona o con minaccia; *b*) non sia commessa in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p. ("Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità"); *c*) non abbia ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinquies* c.p. (cioè, in sintesi, danneggiamento di edifici pubblici, di opere agricole e di attrezzature sportive; danneggiamento di programmi informatici in generale e in particolare di programmi informatici di interesse militare o per la sicurezza pubblica; danneggiamento di sistemi informatici o telematici).

Viene, poi, censurato l'art. 639, quinto comma, c.p. il quale prescrive l'applicabilità del regime di procedibilità d'ufficio per le ipotesi stabilite dal secondo comma del medesimo articolo, ossia: *a*) se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati; *b*) se il fatto è commesso su teche, custodie e altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi degli enti pubblici; *c*) se il fatto è commesso

su beni mobili o immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

Il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni sopra richiamate rispetto alla violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., nonché con riferimento al principio di proporzionalità, enucleabile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Infatti, secondo la ricostruzione offerta dal rimettente, il reato di deturpamento e imbrattamento *ex* art. 639 c.p. costituisce fattispecie sussidiaria e meno grave rispetto alla figura delittuosa del danneggiamento semplice di cui al testo previgente dell'art. 635, primo comma, c.p., trasformata in illecito civile dal d.lgs. n. 7 del 2016, in quanto le condotte tipizzate sembrano porsi a tutela del medesimo bene giuridico e l'art. 639 c.p. contiene l'espressa clausola di riserva "fuori dei casi preveduti dall'articolo 635 c.p.". Le due fattispecie, inoltre, possono essere realizzate con modalità simili e differiscono in ragione della gravità degli effetti prodotti.

Pertanto, viene denunciata l'irrazionalità e l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio, laddove a seguito di condotte - quelle *ex* art. 635 c.p. - che comportano una modificazione della cosa altrui tale da alterarne in modo apprezzabile il valore ovvero da comprometterne anche solo parzialmente l'uso, l'ordinamento prevede l'irrogazione di una sanzione civile, mentre, nell'ipotesi *ex* art. 639 c.p., in cui la condotta realizzi un'alterazione meramente temporanea o superficiale del bene altrui, agevolmente reversibile, l'ordinamento stabilisce l'applicazione di una sanzione penale. Tali motivazioni sarebbero anche alla base della lesione del principio di proporzionalità della sanzione in relazione alla gravità dell'illecito, in quanto – come precisato dal Tribunale rimettente - il predetto principio risulta applicabile non soltanto nello stretto ambito penalistico, bensì in ogni settore dell'ordinamento giuridico riconducibile al diritto punitivo.

In via subordinata, il giudice *a quo* censura l'art. 639, quinto comma, c.p. (regime di procedibilità d'ufficio per le fattispecie *ex* art. 639, secondo comma, c.p.) per contrasto con l'art. 3 Cost., in particolare con il principio di ragionevolezza. Nello specifico, è stata rilevata la manifesta irragionevolezza della disposizione, in quanto essa prevede un regime di procedibilità differente rispetto a quello prescritto per le ipotesi penalmente rilevanti e sussumibili all'interno dell'art. 635 c.p., nonostante la natura sussidiaria e di minore gravità del reato di deturpamento e imbrattamento rispetto a quello di danneggiamento.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di costituzionali sottoposte al suo vaglio. Preliminarmente, i giudici costituzionali hanno ricostruito il quadro normativo nel quale si inseriscono le disposizioni censurate. A tal proposito, sono state richiamate le novelle che nel corso del tempo hanno modificato l'art. 639 c.p., tra cui, da ultimo, figurano la L. n. 6 del 2024 (che ha ampliato il novero delle fattispecie *ex* art. 639, secondo comma, c.p., ed ha previsto l'aggravamento del trattamento sanzionatorio quando il fatto sia commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico di cui all'art. 639, quarto comma c.p.) e il D.L. n. 48 del 2025 (che ha inasprito il trattamento sanzionatorio quando il fatto sia commesso su beni adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene).

La Corte non ha mancato di rilevare come tutte le novelle normative succedutesi nel tempo mettano in risalto la volontà del legislatore di irrigidire la risposta punitiva alla fenomenologia criminale considerata, con riferimento alle singole categorie dei beni attinti, nonché alle diverse circostanze in cui essa si manifesta. A tal riguardo, è stato ribadito che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella definizione delle ipotesi astratte di reato e nella determinazione delle relative pene, nel rispetto del principio di proporzionalità e con il limite della non manifesta irragionevolezza. Nel caso di specie, l'intento del legislatore è quello preservare il territorio urbano dal degrado, particolarmente a fronte dell'intensificarsi di fenomeni criminali volti a determinarlo.

I giudici costituzionali hanno parimenti affrontato il rapporto tra le fattispecie *ex* artt. 635 c.p. e 639 c.p. Sul punto, gli stessi hanno sottolineato come "il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui realizza rispetto a quello di danneggiamento un'offesa al medesimo bene attraverso una condotta che si differenzia soltanto per gli effetti che si fanno, via via, più incidenti sulla consistenza del bene attinto". Se il danneggiamento offende struttura e funzionalità del bene, il deturpamento e l'imbrattamento toccano invece l'estetica del bene. Inoltre, mentre il danneggiamento richiede un intervento di ripristino più importante ed oneroso del bene coinvolto, l'intervento ripristinatorio a fronte di condotte di imbrattamento e deturpamento risulta essere più agevolmente esperibile.

Tuttavia, il legislatore – come ha chiarito la Corte – ha voluto mantenere nei confronti delle condotte che integrano l'art. 639 c.p. una risposta sanzionatoria rigorosa, in ragione dell'interesse collettivo a preservare il territorio urbano dal degrado, risultando la condotta punita come "lesiva di un nuovo interesse, caratterizzato da una peculiare concezione dell'estetica avente autonoma e distinta rilevanza penale".

La Corte conclude rilevando come l'intervento sollecitato dal giudice *a quo* determinerebbe la necessità di un complessivo riassetto della disciplina sanzionatoria in materia, come tale precluso alla Corte medesima.

## 4.5. La sentenza n. 131 del 2025 in materia di ineleggibilità dei presidenti di provincia e dei sindaci a Presidente della Giunta regionale e a Consigliere regionale (legge Regione Puglia n. 42 del 2024)

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 131 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 219 legge della regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (legge di stabilità regionale 2025).

La norma censurata aveva modificato la legge elettorale regionale prevedendo la rimozione delle cause di ineleggibilità dei presidenti e dei sindaci della regione a Presidente della Giunta regionale e a Consigliere regionale nel caso di dimissioni dalla carica non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio dalla data delle elezioni.

La Corte ha ritenuto la disposizione sproporzionata per la notevole anticipazione del termine per la rimozione della causa di ineleggibilità e per la sua applicabilità a tutti i comuni della regione.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

L'articolo 219 della legge regionale oggetto della sentenza ha sostituito il comma 2 dell'articolo 6 della legge elettorale della Puglia (LR 2/2025) con il seguente: «Le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento».

La disposizione novellata prevedeva la cessazione delle cause di ineleggibilità in caso di dimissioni non oltre il giorno fissato per le elezioni.

Il comma 1 del medesimo articolo richiamato dalla disposizione impugnata, stabilisce che «Oltre ai casi previsti dal primo comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili a Presidente della Regione e a Consigliere regionale i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione».

### *I motivi del ricorso*

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che l'intervento legislativo regionale ledesse le seguenti disposizioni costituzionali:

- art. 3, Cost., che sancisce il principio di uguaglianza di tutti i cittadini;
- art. 51, Cost., ai sensi del quale tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge;
- art. 122, primo comma, Cost., secondo cui «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Secondo il ricorrente, un termine per le dimissioni molto anticipato rispetto a quello di presentazione delle candidature (quest'ultimo pari a trenta giorni prima della votazione), potrebbe determinare ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale.

Inoltre, tale termine, sempre secondo il ricorrente, imporrebbe al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 219 della legge di stabilità 2025 della Regione Puglia.

Per quanto riguarda il rispetto dell'articolo 51 Cost., la Corte ha richiamato la sua costante giurisprudenza secondo la quale il diritto di elettorato passivo «va ricondotto "alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione" [...] quale "aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica" [...] e "svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino" [...]» (sent. 107/2024).

Tale diritto può ben essere limitato, di fatti la stessa Costituzione prevede la possibilità di introdurre cause di ineleggibilità, ma «Tali limitazioni […] sono ammissibili solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e devono rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (tra le tante, sentenza n. 27 del 2009), mantenendosi entro i confini di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui le cause di ineleggibilità sono preordinate (sentenza n. 46 del 1969)». Secondo la Corte la norma costituzionale sottintende il

«bilanciamento di interessi tra diritto individuale di elettorato passivo e la tutela di cariche pubbliche».

Tuttavia, la Corte non accoglie la deduzione del ricorrente secondo la quale l'ampia anticipazione del termine per le dimissioni imporrebbe la rinuncia al proprio ufficio senza avere la certezza della effettiva inclusione nelle liste elettorali. La Corte esclude la rilevanza di tale rischio, in quanto esso è *in re ipsa*, dal momento che la rimozione delle cause di ineleggibilità deve avvenire in ogni caso prima della presentazione delle candidature.

In relazione al rispetto dell'articolo 122, la Corte ricorda che in attuazione di quanto disposto da tale articolo, la legge n. 165 del 2004 ha stabilito che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare «i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», vi è quello dell'«inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito […]» (art. 2, comma 1, lettera *b)*.

Il legislatore può ben fissare un termine anteriore, purché sia determinato «secondo criteri razionali» (sent. 46/1969, richiamata da sent. 56/2017 e 309/1991).

Nel caso in esame, la Corte avvisa una notevole sproporzione tra l'interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità sia disciplinata in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l'effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale e, d'altro lato, l'interesse delle comunità locali a che sia assicurata la continuità e stabilità amministrativa, considerando che le dimissioni dei sindaci determinano lo scioglimento dei relativi consigli e la nomina di un commissario. È vero, prosegue la Corte, che le disposizioni in materia di elezioni del Parlamento nazionale prevedono la rimozione delle cause di ineleggibilità almeno centottanta giorni prima della scadenza della legislatura, «si tratta tuttavia di ipotesi non assimilabile a quella qui in esame».

Inoltre, la sproporzione deriva soprattutto dalla sua applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione tra comuni grandi e piccoli, mentre «Sembra ragionevole presumere, invero, che il rischio di turbamento o di condizionamento delle elezioni regionali aumenti con le dimensioni demografiche degli enti locali "governati" dagli aspiranti candidati e con i relativi interessi economici e sociali facenti capo agli stessi enti (in senso analogo, sentenza n. 196 del 2024, con riguardo al diversificato bilanciamento di interessi operato dal legislatore statale, a seconda della dimensione demografica dei comuni, nel disciplinare il divieto di mandati consecutivi per i sindaci, ex art. 51, comma 2, t.u. enti locali)».

In conclusione, la Corte Costituzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame, sia nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»; sia nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Al fine di evitare incertezze applicative in materia elettorale, la Corte ha poi stabilito che, recuperando una normativa già presente nell'ordinamento per le regioni che non hanno legiferato in materia (L. 154/1981), si sostituisca il termine di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale con quello del giorno fissato per la presentazione delle candidature, espressamente previsto, quale limite temporale invalicabile per la cessazione delle funzioni, dall'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 165 del 2004.

## 4.6. La sentenza n. 132 del 2025 in materia di intervento attivo del terzo sul fine vita e di reperibilità dei dispositivi di autosomministrazione

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2025, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 579 del codice penale nella parte in cui, nella configurazione del delitto di omicidio del consenziente, non esclude la punibilità di alcune fattispecie particolari di aiuto al suicidio – questioni sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli articoli 2, 3, 13 e 32 della Costituzione.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

La disposizione oggetto di scrutinio è l'articolo 579 del codice penale, che disciplina il reato di omicidio del consenziente, punendo con la reclusione da sei a quindici anni chiunque cagioni la morte di un uomo, col consenso di lui.

### *I motivi dell'ordinanza di rimessione*

Il Tribunale rimettente sollevava questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 della Costituzione, dell'art. 579 del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219, attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e per l'assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia o quando comunque le varie modalità di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole.

Secondo il Tribunale, l'art. 579 c.p. genererebbe una irragionevole disparità di trattamento tra malati che si trovano in situazioni sostanzialmente identiche, ma che differiscono solo per la capacità fisica di autosomministrarsi il farmaco. Il diritto all'autodeterminazione del paziente, a ben vedere, verrebbe condizionato da un fatto del tutto accidentale, ovvero

la possibilità di autosomministrarsi il farmaco letale, dipendente dalla condizione clinica e dalla progressione della malattia.

Con la conseguenza paradossale – secondo l'ordinanza di rimessione – che il diritto all'autodeterminazione verrebbe pregiudicato proprio negli stati più gravi della malattia (ad esempio, quando l'uso degli arti e la capacità di deglutire sono totalmente compromessi), cioè nelle ipotesi in cui sono maggiori le sofferenze fisiche e psicologiche.

Ed ancora l'assolutezza del divieto sancito dall'art. 579 c.p. comprimerebbe in modo sproporzionato il diritto di autodeterminazione del paziente. Impedendo a chiunque di soccorrere il paziente nell'attuazione di una scelta legittima di fine vita che il paziente stesso non è in grado di realizzare da sé, la disposizione codicistica violerebbe gli articoli che tutelano i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), la libertà personale (art. 13 Cost.) e il diritto alla salute (art. 32 Cost.), nella sua declinazione dell'autodeterminazione terapeutica.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte Costituzionale ha dichiarato le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 579 c.p. inammissibili.

Secondo la Consulta il giudice rimettente non avrebbe verificato se la strumentazione necessaria per l'autosomministrazione del farmaco letale fosse reperibile in qualche modo. Sarebbe insufficiente l'aver limitato le verifiche sulla reperibilità dei dispositivi di autosomministrazione esclusivamente all'interrogazione di una sola Azienda sanitaria. Per poter considerare accertata l'assenza di strumentazione idonea, il Tribunale avrebbe dovuto coinvolgere infatti strutture idonee e organizzazioni autorevoli, come l'Istituto Superiore di Sanità. L'incompletezza dell'istruttoria su un fatto – ovvero l'assenza di strumentazione –, che ha una "innegabile giuridicità" nel contesto del diritto all'autodeterminazione, rende la richiesta di incostituzionalità inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Sebbene la questione sia stata dichiarata inammissibile, la Corte ha tuttavia colto l'occasione per ribadire che la persona che soddisfi le condizioni previste ha una situazione soggettiva tutelata e il diritto di essere accompagnata dal Servizio Sanitario Nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito.

Questo diritto, secondo i principi che regolano il SSN, include l'obbligo di: reperire i dispositivi idonei, laddove esistenti; nonché di fornire l'ausilio nel relativo impiego. Il giudice *a quo* (il Tribunale di Firenze) dovrà pertanto, al fine della definizione del caso in oggetto, riavviare l'accertamento circa la sussistenza o meno di dispositivi che consentano alla ricorrente di auto-

somministrarsi il farmaco letale. In via generale, afferma la Corte, nell'ipotesi di reperibilità di tali dispositivi, il Servizio sanitario nazionale dovrà prontamente acquisirli e metterli a disposizione – con il proprio ausilio, se necessario – del paziente che sia stato ammesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito. Per l'ipotesi opposta di non sussistenza dei dispositivi, la presente dichiarazione di inammissibilità non preclude che la questione di legittimità costituzionale possa essere riproposta alla Corte.

### *Attività parlamentare*

Nel corso della attuale legislatura il Senato sta affrontando la questione relativa alla morte volontaria medicalmente assistita, attraverso l'esame di una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare. Si tratta in particolare degli Atti Senato n. 65 di iniziativa dei senatori Parrini e Fina; n. 104, di iniziativa dei senatori Bazoli, Mirabelli e altri; n. 124, di iniziativa della senatrice Pirro e altri; n. 570, di iniziativa del senatore De Cristofaro e altri; n. 1083, di iniziativa dei senatori Paroli, Zanettin ed altri e infine n. 1408, d'iniziativa delle senatrici Gelmini e Versace. Nella seduta delle Commissioni riunite 2ª e 10ª del 2 luglio 2025, è stato adottato come testo base il testo unificato presentato dai relatori. Sul punto si rinvia alla tabella di sintesi sull'attività parlamentare connessa ai moniti in conclusione del presente dossier.

## 4.7. La sentenza n. 136 del 2025 in materia di competenza sulle materie prime critiche di interesse strategico

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 136 del 2025, si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione autonoma della Sardegna contro varie disposizioni statali relative alla disciplina delle materie prime critiche strategiche, di cui al D.L. n. 84/2024. In particolare, gli articoli censurati sono i seguenti: 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)* del D.L.

La Regione ha contestato la legittimità delle disposizioni statali per aver invaso le sue prerogative legislative e amministrative (attribuite dallo Statuto speciale), in varie materie, nonché per aver violato i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza. La Corte ha dichiarato talune questioni inammissibili, ed altre non fondate, sostenendo, tra l'altro, che le disposizioni impugnate rispettassero i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea e rientrassero nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale gli articoli 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge n. 84/2024, recante disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico.

Le disposizioni oggetto di impugnazione da parte della Regione autonoma della Sardegna mirano a dare attuazione immediata al regolamento (UE) n. 2024/1252 e a stabilire criteri uniformi a livello nazionale per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, trasformazione o riciclaggio di materie prime critiche.

In particolare, le disposizioni censurate prevedono:

- l'istituzione di criteri uniformi per la realizzazione dei progetti strategici (art. 1, comma 2);
- l'attribuzione al Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) del potere di pronunciarsi sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi al riconoscimento di un progetto come strategico, sentita la regione interessata (artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera *b)*;
- l'istituzione di un punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo per progetti strategici di

estrazione (art. 3, commi 1, 2, 3 e 8) e di riciclaggio (art. 4, commi 1, 2, 3 e 6) delle materie prime critiche strategiche, e la relativa procedura di rilascio del titolo abilitativo (verifica della completezza dell'istanza, richiesta di eventuali integrazioni);

- l'individuazione dell'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT) quale punto unico di contatto per il rilascio di ogni titolo abilitativo per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche, e l'attribuzione al MIMIT del potere di convocare la conferenza di servizi e adottare l'autorizzazione unica per i progetti strategici di trasformazione (art. 5, commi 1 e 2);
- l'approvazione da parte del CITE del Piano nazionale delle materie prime critiche predisposto con cadenza triennale dal Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche (art. 6, comma 2) e del Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche (artt. 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b);
- la procedura di comunicazione, del periodo di attesa, della vigilanza e delle sanzioni legate ai permessi di ricerca relativi a materie prime strategiche (art. 7, comma 2).

Queste disposizioni, nel complesso, attribuiscono a livello statale la competenza in materia di autorizzazioni e concessioni relative alla ricerca, all'estrazione, alla trasformazione mineraria e al riciclaggio dei progetti strategici, al fine di rafforzare la catena del valore di approvvigionamento.

### *I motivi del ricorso*

La Regione autonoma della Sardegna ha promosso il ricorso in via principale articolando le proprie censure in tre motivi che convergono nella denuncia dell'invasione delle proprie competenze (previste dallo Statuto speciale per la Sardegna – di cui alla legge costituzionale n. 3/1948 – e dalle relative norme di attuazione) e della violazione dei principi fondamentali di leale collaborazione, ragionevolezza e buon andamento.

In particolare, con i primi due motivi la Regione denuncia l'illegittimità delle disposizioni statali[23] per aver invaso le prerogative regionali legislative e amministrative, in particolare nelle seguenti materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico

[23] In riferimento agli artt. 3, lettere *a)*, *h)* ed *m*); 4, lettera *a)*; 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale; in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere *b)* e *c)*; 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979; in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003; agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012; nonché in riferimento ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

del personale»; «acque minerali e termali»; «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline»; «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline». Materie in cui, peraltro, la Regione afferma di aver esercitato la suddetta potestà legislativa. Le norme statali sarebbero «oltremodo invasive» delle potestà regionali e determinerebbero una «arbitraria modificazione del sistema statutario». L'accentramento dei poteri decisionali e autorizzatori in capo a organi statali (come il CITE e i Punti Unici di Contatto) comporterebbe da un lato una lesione diretta delle competenze statutarie senza che sia garantito un coinvolgimento adeguato della Regione nel concreto esercizio di tali poteri, violando gli artt. 5, 116, 117 e 118 della Costituzione; dall'altro la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto le nuove procedure statali renderebbero marginale il ruolo regionale, non prevedendo meccanismi collaborativi idonei a salvaguardare l'autonomia costituzionalmente garantita.

Infine, viene lamentata anche la violazione dei vincoli derivanti dall'Unione europea, in quanto la centralizzazione imposta dallo Stato non sarebbe una conseguenza necessaria del citato regolamento UE n. 2024/1252/UE, poiché quest'ultimo prevedrebbe la possibilità di istituire uno o più punti di contatto unici anche a livello locale o regionale, rispettando le competenze statali preesistenti.

Il terzo motivo del ricorso verte sulla violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui all'articolo 97 della Costituzione) e di ragionevolezza. La Regione sostiene che l'istituzione del "punto unico di contatto" statale duplicherebbe uffici amministrativi già esistenti in Sardegna, senza apportare alcuna semplificazione all'attività amministrativa.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte si è pronunciata per l'inammissibilità di alcune delle questioni sollevate e per la non fondatezza di altre.

Nello specifico, la Corte ha preliminarmente dichiarato inammissibili alcune delle questioni di legittimità proposte con i primi due motivi di ricorso, relative alle disposizioni impugnate del D.L. 84/2024, in riferimento ad alcuni parametri costituzionali e statutari procedurali (in particolare agli artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118, 120, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli artt. 6, comma 1, e 8, della legge n. 131 del 2003 e agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012), nonché le questioni poste con il terzo motivo di ricorso, con riferimento ai principi di ragionevolezza e di buon andamento (art. 97 Cost.).

Nel merito, invece, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni relative alla violazione delle competenze statutarie della Regione Sardegna e al presunto contrasto con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea (di cui all'art. 117, c. 1 Cost.).

Per quanto riguarda le questioni dichiarate inammissibili, la Corte ha ritenuto che le censure regionali non fossero sufficientemente motivate riguardo alle specifiche ragioni per cui tali norme costituzionali sarebbero state violate dalla disciplina statale: il ricorso si è limitato a "evocare" tali parametri senza fornire un onere argomentativo specifico e congruo delle ragioni del contrasto.

Esaminando invece le questioni dichiarate non fondate, la Corte fornisce innanzitutto un inquadramento della disciplina dell'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche, di cui al regolamento n. 2024/1252/UE. Rileva poi che, per il raggiungimento degli obiettivi posti dal citato regolamento, il D.L. n. 84/ 2024, come convertito, è «volto a stabilire dei criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche, ribadendo il ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione della transizione verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica».

Più in dettaglio, la Corte dichiara la non fondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Sardegna con i primi due motivi di ricorso, in quanto «la potestà legislativa statale di cui sono espressione le disposizioni impugnate è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e si sostanzia nell'adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che sono peraltro riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato a carattere trasversale». Nel percorso logico seguito dalla Corte, si legge da un lato che un atto legislativo statale è ritenuto la fonte più idonea a dare attuazione al regolamento in oggetto, rischiando eventuali interventi regionali circoscritti territorialmente di non raggiungere gli obiettivi posti dall'Unione. Dall'altro, lo stesso Statuto pone come limite alla potestà legislativa regionale le "norme fondamentali di riforma economico-sociale": le disposizioni di cui al D.L. 84/2024, ad avviso della Corte, rientrano in tale fattispecie.

Ulteriore argomentazione fornita dalla Corte attiene alla riconducibilità delle disposizioni del D.L. n. 84/2024 a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente e dell'ecosistema (attribuite rispettivamente dall'art. 117, primo comma, lettera *e)* e *s)* Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato), nonché, per alcuni aspetti, anche alla materia della difesa (art. 117, primo comma, lettera *d)*, Cost). Per quanto attiene il primo punto, ad avviso della Corte, il regolamento europeo appronta una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche, nell'obiettivo di

garantire il corretto funzionamento del mercato interno attraverso procedure uniformi che impediscano una frammentazione del mercato e un'alterazione della concorrenza. Per quanto riguarda la tutela ambientale, essa emerge nitidamente dalle disposizioni del regolamento e si riflette nel D.L. attuativo, che attribuisce all'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche" un ruolo fondamentale nella realizzazione della transizione verde, che contempla una semplificazione delle procedure di valutazione ambientale e che prevede il coinvolgimento nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il MASE.

Per tutte le ragioni suesposte, secondo la Corte, le disposizioni impugnate non violano i dedotti parametri statutari, né il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Infine, la Corte ha ritenuto non fondata anche la censura proposta dalla Regione con il secondo motivo di ricorso, relativa al punto unico di contatto, con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. L'istituzione del punto unico di contatto a livello statale è ritenuta compatibile sia con la Costituzione che con la disciplina dell'Unione europea: il regolamento, infatti, lascia libertà agli Stati membri di decidere se istituire uno o più punti di contatto, a livello locale, regionale o nazionale, e se far coincidere il punto di contatto con l'autorità che prende le decisioni di autorizzazione. La scelta statale è, quindi, rispettosa del diritto dell'UE ed è ispirata alla logica di sussidiarietà verticale, necessaria per assicurare un'attuazione unitaria della disciplina.

In conclusione, dunque, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni promosse dalla Regione in riferimento ai parametri relativi al buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e al principio di ragionevolezza, nonché a gran parte dei parametri interposti (norme di attuazione e leggi statali) e ad alcuni articoli della Costituzione (fra cui l'art. 117, commi terzo, quarto e quinto, e l'art. 118 Cost.); ha dichiarato non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale relative alla lesione delle competenze statutarie e dei principi di leale collaborazione e di diritto dell'Unione europea.

# 5. L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE CONNESSA AI MONITI[24]

## TABELLA DI SINTESI[25]

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | |
| Ordinanza n. 18/2021 del 14 gennaio – 11 febbraio 2021<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2021<br><br>Sentenza n. 131/2022 del 27 aprile 2022 – 31 maggio 2022<br><br>Camera Doc. VII, n. 890 (XVIII legislatura)<br>Senato Doc. VII, n. 155 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n. 2 del 2022 | Disciplina dell'attribuzione del cognome dei figli nati fuori dal matrimonio (art. 262, primo comma, c.c.). Possibilità di trasmettere all'atto di nascita, di comune accordo tra i genitori, il solo cognome materno.<br>Attribuzione del cognome ed eguaglianza fra genitori. | Al **Senato** 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 "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".<br>Il d.d.l. n. 2 è stato assegnato alla Commissione 2ª Giustizia in sede redigente il 14 novembre 2022 e nuovamente assegnato alla medesima Commissione in sede referente il 1° aprile 2025. I connessi provvedimenti nn. 21, 131 e 198 sono stati incardinati l'11 gennaio 2024. In data 16 aprile è stato altresì assegnato alla Commissione giustizia l'Atto Senato n. 1438. In linea generale, i disegni di legge 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 |

[24] In questo paragrafo si dà conto dell'attività parlamentare connessa a moniti della Corte costituzionale illustrati nei precedenti numeri della Rassegna. In particolare, si dà conto della attività parlamentari avviate anche successivamente al trimestre di riferimento del monito e quindi non richiamate in occasione dell'illustrazione della sentenza.

[25] In colore celeste sono indicati l'iter già conclusi con l'approvazione definitiva della legge o con l'emanazione del decreto legislativo.

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | prevedendo la conservazione del proprio cognome per ciascun coniuge oppure consentendo l'aggiunta al cognome di un coniuge del cognome dell'altro.<br>I provvedimenti in oggetto sono attualmente in corso di esame in Commissione 2ª Giustizia, presso la quale hanno avuto luogo alcune audizioni. L'ultima seduta in merito si è svolta in data **8 aprile 2025**.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Ordinanza n. 97/2021 del 15 aprile – 11 maggio 2021<br><br>V. Rassegna n. 2 del 2021<br><br>Ordinanza n. 122/2022 del 10 – 13 maggio 2022<br><br>V. Rassegna n. 2 del 2022 | Ergastolo ostativo per reati di mafia | 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.<br>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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | 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.<br>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.<br>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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 150/2021<br>del 22 giugno – 12 luglio 2021 | Diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa | 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| Camera Doc VII, n. 700 (XVIII legislatura)<br>Senato Doc VII, n. 124 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n 3 del 2021 | | di diffusione", e dei connessi disegni di legge nn. 81, 95, 466 e 616.<br>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.<br>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**.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 240/2021 del 11 novembre – 7 dicembre 2021<br><br>Camera Doc VII, n. 775 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n. 4 del 2021 | Riforma degli enti di area vasta (legge n. 56/2014): elezione dei sindaci delle città metropolitane e principio di uguaglianza del voto | A partire dalla seduta del **6 dicembre 2022**, la Commissione Affari costituzionali del **Senato** ha avviato l'esame (con successivi abbinamenti) dei **disegni di legge S. 57, S. 203, S. 313, S. 367, S. 417, S. 443 e S. 556**. In data 6 giugno 2023 è stato adottato il testo base (testo unificato), che 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**.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| Sentenza n. 259 del 2021 del 2 dicembre – 24 dicembre 2021<br><br>Camera Doc VII, n. 787 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n 4 del 2021 | Riforma dei reati contro il patrimonio | 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).<br>Il testo è stato trasmesso alla **Camera (C. 2096)**, dove però **l'*iter* non è stato ancora avviato**.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 22 del 2022 del 16 dicembre 2021 – 27 gennaio 2022<br><br>Camera Doc VII, n. 809 (XVIII legislatura) | 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. | Al **Senato** 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 princìpi di cui alla legge 13 maggio 1978, n. 180", 938 "Disposizioni in materia di tutela della |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| V. Rassegna n 1 del 2022 | | salute mentale", 1171 "Disposizioni per lo sviluppo evolutivo del sistema di prevenzione, protezione e tutela della salute mentale dalla preadolescenza all'età geriatrica".<br>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 **18 giugno 2025**.<br>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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| Sentenza n. 28 del 2022 del 12 gennaio 2022 – 1° febbraio 2022<br><br>Camera Doc VII, n. 815 (XVIII legislatura)<br>Senato Doc VII, n. 137 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n 1 del 2022 | Effettività della pena pecuniaria. | Il **decreto legislativo n. 150 del 2022** ha dato attuazione alla legge n. 134 del 2021 concernente la riforma del codice penale. Tale decreto ha, tra l'altro, 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)<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 96 del 2022 del 23 marzo – 14 aprile 2022<br><br>Camera Doc VII, n. 866 (XVIII legislatura)<br><br>V. Rassegna n 2 del 2022 | Modalità telematiche per notificazioni e depositi. | Il **decreto legislativo n. 150 del 2022**, con il quale è stata data attuazione alla legge n. 134 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).<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 47/2023<br>del 7 febbraio – 21 marzo 2023 | Contraddittorio endoprocedimentale negli accertamenti posti in essere dall'Agenzia delle entrate | Il **decreto legislativo n. 219/2023** (Atto del Governo n. 97), in attuazione della legge di delega fiscale (legge n. 111 del 2023), con la lettera o) del comma 1 dell'articolo 1 ha abrogato |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| Camera Doc VII, n. 105<br><br>V. Rassegna n 1 del 2023 | | 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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 71/2023 del 23 febbraio – 14 aprile 2023<br><br>Camera Doc VII, n. 125<br><br>V. Rassegna n 2 del 2023 | Meccanismi di perequazione nella disciplina del Fondo di solidarietà comunale | Con la **legge di bilancio per il 2024** (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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | statuto ordinario e ai comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna.<br>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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 130/2023 del 19 – 23 giugno 2023<br><br>Camera Doc VII, n. 173<br><br>V. Rassegna n 2 del 2023 | Differimento e rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici | Nel disegno di legge di bilancio 2026, attualmente all'esame del **Senato** in prima lettura, l'articolo 44 prevede che il termine dilatorio per la liquidazione delle indennità di fine servizio comunque denominate nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età (o di servizio) è ridotto da 12 a 9 mesi a decorrere dal 2027.<br>Presso la Commissione XI della **Camera** dei deputati è in corso l'esame delle proposte di legge C. 1254 e C. 1254, riguardanti materia di analogo tenore.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 190/2023 del 21 settembre – 17 ottobre 2023<br><br>Camera Doc VII, n. 223<br><br>V. Rassegna n 1 del 2023 | Attuazione della revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferita dalla legge 9 agosto 2023, n. 111 | 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 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| Ordinanza n. 81/2024 del 5 marzo – 9 maggio 2024<br><br>V. Rassegna n 2 del 2024 | | 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.<br><br>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.<br><br>Con specifico riferimento alla disciplina delle notifiche, 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | adesione, in materia di termini di notifica con riferimento agli atti di recupero.<br>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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Ordinanza n. 30/2024<br>del 6 – 27 febbraio 2024<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2024 | Confluenza di disposizioni di decreto-legge in altro decreto-legge nell'ambito del procedimento di conversione | 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 abbinate le proposte di legge **S. 892, S. 976, S. 1137, S. 1244, S. 1246, S. 1392 e S. 1480**. 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | nel nuovo testo dell'articolo 77 della Costituzione previsto dalla proposta di legge S. 86 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. Il **2 luglio 2025** è stato costituito un comitato ristretto.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 132/2024<br>del 6 giugno – 16 luglio 2024<br><br>Camera Doc VII, n. 360<br><br>V. Rassegna n 3 del 2024 | Riforma della disciplina della responsabilità amministrativa, che definisca un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, alla luce del vigente modello di amministrazione | 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | l'efficienza, prevedendo anche interventi sui rimborsi delle spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità amministrativa. L'**A.S. 1457 è attualmente in corso di esame in commissione al Senato**.<br>Il decreto-legge n. 68 del 2025, (legge n. 100/2025), differisce per otto mesi (dal 30 aprile 2025 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.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 135 del 2024 del 1° – 18 luglio 2024<br><br>Camera Doc VII, n. 363<br><br>V. Rassegna n 3 del 2023 | Disciplina dei requisiti sostanziali e procedurali del suicidio assistito, nel rispetto dei principi costituzionali. | Presso le Commissioni riunite Giustizia (2a) e Affari sociali (10°) del **Senato** è in corso l'esame congiunto dei disegni di legge **S.65, S.104, S.124, S.570, S.1083, S.1408** in materia di morte medicalmente assistita. L'esame dei provvedimenti è iniziato in data 4 aprile 2024 e, dopo un ampio ciclo di audizioni, nella seduta del 3 dicembre 2024 è stato costituito un comitato ristretto che ha portato in data 2 luglio 2025 all'adozione di un testo unificato, su cui sono stati presentati gli emendamenti (tra cui alcuni dei relatori, cui sono stati presentati numerosi subemendamenti). Conclusasi la fase dell'illustrazione degli emendamenti nella seduta del 9 ottobre 2025, nella seduta del **16 ottobre 2025** sono stati auditi rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità, sul tema specifico delle apparecchiature per l'autosomministrazione dei farmaci, nonché rappresentanti del Centro di coordinamento nazionale dei comitati etici territoriali. |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | Il testo unificato si compone di 4 articoli. L'articolo 1 stabilisce il principio fondamentale dell'inviolabilità e indisponibilità del diritto alla vita, affermando che la Repubblica assicura la tutela della vita di ogni persona senza distinzioni in relazione all'età o alle condizioni di salute o ad ogni altra condizione personale e sociale, dichiarando nulli gli atti civili e amministrativi contrari a tale finalità, salvo le tassative eccezioni previste dalla legge stessa.<br>L'articolo 2 aggiunge il comma 2-*bis* all'articolo 580 del codice penale, che esclude la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito suicidario di una persona che presenti i seguenti specifici requisiti: deve essere maggiorenne, inserita nel percorso di cure palliative, tenuta in vita da trattamenti sostitutivi di funzioni vitali, affetta da patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche e psicologiche intollerabili, ma pienamente capace di intendere e di volere. La valutazione di tali condizioni è affidata a un Comitato Nazionale di Valutazione appositamente istituito dal successivo art. 4.<br>L'articolo 3 interviene sulla disciplina delle cure palliative, modificando la legge 38 del 2010 al fine di rafforzare l'obbligo delle Regioni di garantire l'accesso a tali cure. Viene introdotto un sistema di monitoraggio dei progetti regionali di potenziamento delle cure palliative attraverso un osservatorio istituito presso Agenas, con la previsione di un meccanismo sanzionatorio che prevede la nomina di un commissario ad acta.<br>L'articolo 4 è oggetto di un emendamento integralmente sostitutivo dei relatori volto ad attribuire l'accertamento dei requisiti di non punibilità dell'agevolazione al |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | suicidio a strutture già esistenti anziché ad un nuovo Comitato nazionale di valutazione, da istituire presso il Servizio sanitario nazionale. La relativa istruttoria è quindi affidata al Comitato etico territoriale, mentre il Centro di coordinamento nazionale è competente per la decisione definitiva. Per e finalità del disegno di legge è integrato da specifiche figure professionali (un giurista, un bioeticista, un medico specialista in anestesia e rianimazione, terapia intensiva e del dolore, un medico specialista in medicina e cure palliative, uno psichiatra, un medico legale, uno psicologo, un infermiere e un farmacologo).<br>L'emendamento 4.100 inserisce inoltre un articolo 4-*bis*, che comunque ripropone il divieto di impiego del personale, delle strumentazioni e dei farmaci del Sistema sanitario nazionale per agevolare il proposito di fine vita, già contemplato nell'art. 4 del testo unificato.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |
| Sentenza n. 192 del 2024 del 14 novembre 2024 – 3 dicembre 2024<br><br>Camera Doc. VII, n. 407<br>Senato Doc. VII, n. 101<br><br>V. Rassegna n. 4 del 2024 | Attuazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011. | Il **18 giugno 2025** è stato presentato **l'Atto del Governo n. 276**, uno schema di decreto legislativo sulle "Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale", concepito per apportare i correttivi resi necessari dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 al percorso di determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e all'attuazione del federalismo fiscale e assegnato congiuntamente alla VI Commissione Finanze e alla V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione. |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | L'Atto del Governo n. 276 ha lo scopo di rimediare al monito della Corte costituzionale introducendo un percorso definito e misurabile per l'attivazione del fondo perequativo, attraverso un nuovo fondo transitorio che funge da precursore per la piena operatività del fondo perequativo a regime.<br>Nel dettaglio, l'articolo 30, comma 1, lettera *a)*, sostituisce integralmente l'articolo 2 del D.lgs. n. 68/2011 e prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2027 sia sostituita la rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF con l'attribuzione, alle regioni a statuto ordinario, di una compartecipazione al gettito IRPEF**,** istituendo un apposito fondo per le regolazioni finanziarie tra Stato e regioni a statuto ordinario. La *ratio* è la necessità di mantenere un'unica aliquota IRPEF sia per i contribuenti delle regioni a statuto ordinario sia per quelli delle autonomie speciali, evitando disparità contributive, e al contempo prevedere forme di perequazione transitoria.<br>Secondariamente, l'articolo 30, comma 1, lettera *e)*, riforma l'avvio della fase a regime concernente l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e i fondi perequativi finalizzati al finanziamento delle spese di cui all'articolo 14 del medesimo D.Lgs. 68/2011. In particolare, si prevede che l'istituzione del fondo perequativo alimentato dalla compartecipazione IVA per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e le altre disposizioni si applicheranno decorsi tre anni di operatività transitoria del nuovo fondo per le regolazioni finanziarie tra Stato e regioni.<br>Al termine di questo periodo transitorio, le risorse del nuovo fondo di compartecipazione IRPEF |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | confluiranno nei due distinti fondi perequativi previsti dall'articolo 15: uno per le funzioni relative ai LEP (soggette a perequazione integrale basata su fabbisogni e costi standard) e uno per le materie non inerenti ai LEP (soggette a perequazione basata sulla capacità fiscale).<br>Il 25 giugno 2025, la Commissione VI Finanze ha iniziato l'esame del provvedimento, e ne ha disposto il rinvio poiché risultava assente l'intesa della Conferenza unificata (si veda il Resoconto). La Commissione V Bilancio ha parimenti ulteriormente rinviato l'esame del provvedimento, da ultimo in data **1° ottobre**, per le medesime ragioni (si veda il Resoconto).<br><br>V. Rassegna n. 2 del 2025 |
| Sentenza n. 201/2024<br>del 30 ottobre – 17 dicembre 2024<br><br>Camera Doc VII, n. 415<br><br>V. Rassegna n 4 del 2024 | Aggiornamento dei LEA secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico e istituzione di ambulatori finalizzati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, con il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore. | La 10ª 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** e abbinate). 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 |

| SENTENZA | OGGETTO DEL MONITO | ATTIVITÀ LEGISLATIVA |
|---|---|---|
| | | dei farmaci innovativi appropriatamente prescrivibili.<br>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**.<br><br>V. Rassegna n. 1 del 2025 |