

La giurisprudenza costituzionale

2.1

La giurisprudenza costituzionale nel 2025

a cura dell'Osservatorio sulle fonti – Università degli Studi di Firenze

Il presente contributo è del prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del prof. Giuseppe Mobilio. Ad esso hanno contribuito anche il prof. Fabio Pacini e il prof. Vincenzo Casamassima; la prof.ssa Nicole Lazzerini; la prof.ssa Annalisa Ciampi; il prof. Pietro Milazzo.

Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si rinvia anche all'annuale quaderno predisposto dall'Avvocatura della Camera e disponibile sul sito temi.camera.it

2.1.1

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nel presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2025.

In continuità con quanto accaduto nei Rapporti per gli scorsi anni, l'analisi qui proposta si sofferma sulle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

Nello specifico, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa delle Camere e del Governo, consentendo di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcuni dei profili problematici che più di recente hanno interessato gli atti

legislativi e gli atti aventi forza di legge. In particolare, ci si soffermerà innanzitutto su alcune pronunce con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a confrontarsi con la compatibilità con la Costituzione, fra l'altro, di leggi retroattive o di interpretazione autentica, il rapporto tra legge e regolamento, l'istituto del rinvio. Anche in questo anno di riferimento, inoltre, la Corte ha avuto modo di ritornare su alcuni profili relativi agli atti aventi forza di legge, per ribadire e affinare le condizioni tracciate nella propria giurisprudenza. Infine, ci si soffermerà su quegli indirizzi nella giurisprudenza costituzionale che interessano maggiormente il rapporto tra organi e poteri costituzionali. Nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che presentano un tenore costituzionale particolarmente rilevante e che producono un impatto diretto o indiretto sulle prerogative e sull'autonomia normativa delle Camere stesse.

In secondo luogo, lo sguardo verrà concentrato su alcune delle decisioni che hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Più in particolare, si porteranno all'attenzione alcune pronunce che si pongono nel solco della giurisprudenza sui casi di doppia pregiudizialità (costituzionale e "comunitaria"); che sottolineano il contrasto tra fonti interne e fonti dell'UE; che mantengono aperto il canale del "dialogo" diretto tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia tramite il rinvio pregiudiziale. Per quanto riguarda i rapporti fra diritto interno e sistema CEDU, la Corte si è soffermata su profili quali l'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali, il principio di legalità in materia penale, la CEDU quale parametro interposto.

In terzo luogo, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale che ha interessato le varie fonti del diritto che maggiormente impattano sull'autonomia degli enti territoriali. A questo proposito, ci si soffermerà su alcuni indirizzi con cui la Corte ha affrontato problematiche di recente emersione, quali quelle legate al "regionalismo differenziato" o al limite dei mandati dei presidenti di regione e alla loro decadenza; o riferite ad alcune incertezze nell'attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione, come accade con il riparto tra funzione legislativa regionale e funzioni fondamentali dei Comuni o con l'autonomia finanziaria degli enti territoriali; fino a profili più tradizionalmente legati alla definizione dei confini delle materie e alla capacità di queste ultime di inquadrare fenomeni a cui l'ordinamento è stato chiamato più di recente a offrire risposta.

2.1.2

La funzione legislativa: alcuni casi particolari

Nel 2025 la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, come già avvenuto in passato, sul significato e la compatibilità con la Costituzione di leggi retroattive o di interpretazione autentica. Ciò ha consentito al Giudice delle leggi di tornare a soffermarsi sul principio di irretroattività delle leggi penali sfavorevoli e di ribadire e precisare le proprie posizioni in ordine ai presupposti che legittimano il ricorso a leggi di interpretazione autentica.

A venire in rilievo, inoltre, è in alcuni casi il rapporto tra legge e regolamento, mediato dall'istituto del rinvio, anche nell'ambito di processi di "legificazione" di previsioni di livello regolamentare.

Una specifica menzione merita una pronuncia che tocca il tema dei limiti alla revisione costituzionale.

2.1.2.1

Leggi retroattive e leggi di interpretazione autentica

Sulla tematica delle **leggi retroattive**, con la sentenza n. 8 la Corte è stata chiamata ad interrogarsi sulla compatibilità con l'art. 31, comma 2, Cost., in materia di protezione di maternità, infanzia e gioventù, della nuova disciplina della sospensione del processo con messa alla prova del minore, introdotta dal d.l. n. 123 del 2023 (c.d. "decreto Caivano"). La norma preclude l'applicazione di questo istituto agli autori di determinate fattispecie di reato. Il giudice *a quo* reputava tale disciplina di natura processuale, sebbene produttiva anche di effetti sostanziali, e perciò applicabile ai fatti oggetto di giudizio, commessi prima della sua entrata in vigore. Tale circostanza, a detta del giudice, violava la norma costituzionale sopra richiamata, in quanto in contrasto con l'intero impianto del processo minorile, finalizzato al recupero del minore deviante mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, con rapida fuoriuscita dal circuito penale. La Corte, però, accogliendo un'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, ha affermato, con ampiezza di argomentazioni, che l'effetto sostanziale dell'istituto in questione, operante come causa di estinzione del reato e perciò incidente sulla punibilità della persona, ne comporta l'inerenza all'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost., con conseguente inapplicabilità retroattiva di modifiche *in peius* della sua disciplina, quali quelle introdotte dal decreto "Caivano".

In tema di **leggi di interpretazione autentica**, con la sentenza n. 72 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sull'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991.

Secondo la norma censurata, le prescrizioni dell'art. 15, primo comma, lettere a), d) ed e), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, fra cui l'arretramento delle costruzioni di centocinquanta metri dalla battigia, «devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati».

Il rimettente muoveva dal presupposto che la norma interpretata fosse chiara nel rivolgersi ai soli comuni. La Corte, tuttavia, respinge tale presupposto interpretativo: la formulazione del 1976 non risulta chiara, potendosi leggere anche nel senso che i futuri piani urbanistici dovessero conformarsi a un divieto già operante per i privati. La disposizione del 1991 è dunque genuinamente interpretativa, e nessun vincolo è stato introdotto retroattivamente.

Un **intreccio fra decreto legislativo e decreto legislativo correttivo** è all'origine della sentenza n. 123. L'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022 ha mantenuto la procedibilità d'ufficio per alcuni delitti, fra cui gli atti persecutori, commessi prima della sua adozione, quando il fatto sia connesso a un delitto divenuto procedibile a querela per effetto della stessa riforma; l'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, integrativo e correttivo del d.lgs. del 2022, ha esteso tale regola al danneggiamento su cose esposte alla pubblica fede, reso a sua volta procedibile a querela dal decreto legislativo correttivo. Ne risulta una deroga alla retroattività della legge penale più favorevole, che la Corte assoggetta a un taglio positivo di ragionevolezza.

La giustificazione addotta dalla difesa statale, ovvero evitare alla persona offesa di doversi esporre proponendo querela, non è ritenuta persuasiva: nel giudizio già avviato l'offeso dovrà comunque pronunciarsi sulla querela per il reato connesso, e ove il procedimento non sia iniziato è proprio la norma censurata a costringerlo a prendervi parte.

Di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui la procedibilità d'ufficio è mantenuta per gli atti persecutori connessi a quel danneggiamento; e poiché i termini per la querela erano ormai scaduti, la pubblicazione della sentenza vale come nuovo *dies a quo*.

2.1.2.2

Rapporti tra legge e regolamento. Rinvii normativi. Clausole generali e chiarezza delle leggi

La sentenza n. **44** si muove sul **confine fra legge e regolamento**. Le questioni affrontate prendono le mosse dal d.P.R. n. 146 del 2017, che disciplina i contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche locali, una cui previsione — lo scalino preferenziale, che destina alle prime cento emittenti televisive commerciali in graduatoria il novantacinque per cento delle risorse disponibili — era stata annullata dal Consiglio di Stato nel 2022. Nel frattempo, l'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, nel modificare un requisito di ammissione al contributo, aveva dichiarato quel regolamento «da intendersi qui integralmente riportato»: formula che esprime in modo inequivoco la volontà di incorporarne le prescrizioni nella fonte primaria, con un rinvio recettizio che fa acquisire alle norme regolamentari valore e forza di legge, sottraendole al potere di annullamento del giudice amministrativo. Poiché la modifica riguardava il solo anno 2019, si era dubitato che anche la legificazione valesse per quel solo anno. A risolvere il dubbio era poi intervenuto l'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, disposizione di interpretazione autentica, che ha chiarito come essa operasse a regime, e sin dall'entrata in vigore dell'art. 4-bis: di conseguenza, il giudicato amministrativo copre l'illegittimità della norma regolamentare solo fino alla relativa legificazione. Il Consiglio di Stato ha quindi sollevato questioni di legittimità costituzionale su entrambe le disposizioni dei decreti-legge, aggiunte in sede di conversione, le quali sono state dichiarate non fondate, anche in relazione alla loro omogeneità rispetto ai decreti-legge in cui sono state innestate. Nota infatti la Corte costituzionale che la proroga di un termine e l'estensione di un regime transitorio operate dalla prima disposizione non possono reputarsi disomogenee rispetto alla *ratio* dominante del decreto-legge in questione, riconducibile al *genus* dei decreti “mille-proroghe”. Allo stesso modo, la seconda disposizione, anch'essa introdotta in sede di conversione, in quanto strumentale allo scopo di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, non si rivela completamente estranea rispetto alle finalità generali del decreto-legge entro cui è stata innestata.

Una ulteriore questione di **rinvii normativi** viene affrontata anche nella sentenza n. **71**, che ha avuto ad oggetto l'art. 4, comma 4-bis, del d.l. n. 68 del 2022, anch'esso aggiunto in conversione. La vicenda riguarda la disciplina del compenso del Commissario liquidatore del

Consorzio Venezia Nuova, che, per legge, avrebbe dovuto essere determinato nel decreto di nomina e sulla base delle tabelle allegate al d.P.R. n. 177 del 2015. Tale regolamento, però, non contiene tabelle, mentre il decreto di nomina, a sua volta, aveva rimesso la quantificazione a un provvedimento successivo. Quando il Commissario ha chiesto la liquidazione del compenso, il legislatore ha stabilito che quel rinvio «deve intendersi come riferibile» soltanto ad alcuni dei criteri del regolamento. La Corte, nella propria pronuncia, ha dichiarato come non sia irragionevole che il legislatore torni a intervenire là dove il decreto di nomina aveva deviato dalla previsione in cui si radicava, purché non sia leso l'affidamento legittimamente maturato. Quell'affidamento non poteva riguardare l'applicazione automatica di tutti i criteri, in parte rimessi alla discrezionalità del giudice, ma copriva certamente quello che remunera la gestione diretta dell'azienda, corrispondente ai compiti effettivamente attribuiti al Commissario: di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui quel criterio non è stato richiamato.

Le tecniche del **rinvio normativo** tornano, sebbene in una forma e in un contesto diversi, nella sentenza n. **191**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione sull'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la messa alla prova in caso di condanna per il reato di incendio boschivo colposo. L'istituto è delimitato sia da una soglia di pena, sia dal rinvio mobile all'elenco dei reati a citazione diretta dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., elenco che il legislatore ha ampliato: di qui l'effetto lamentato dal rimettente, per cui la messa alla prova risulta accessibile a delitti dolosi puniti più gravemente dell'incendio boschivo colposo. La Corte, nella propria decisione, chiarisce come sia insita nella logica di questa tecnica, comune nell'orbita del codice penale, la possibilità che il rinvio conduca oltre la soglia fissata in via generale. Tale scelta rientra, poi, nella discrezionalità del legislatore. Resta però impregiudicato il sindacato sulla singola fattispecie esclusa, che tuttavia il rimettente non aveva sollecitato avendo censurato in via astratta la tecnica del rinvio.

Con la sentenza n. **101**, infine, la Corte ha toccato il tema delle **clausole generali**. Nella specie, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni sull'art. 1, comma 2-sexies, del d.l. n. 130 del 2020, che prevede il fermo amministrativo della nave il cui comandante non osservi le indicazioni dell'autorità competente per il soccorso in mare. Qualificata la misura come punitiva, il Giudice delle leggi

ne ha verificata la determinatezza, ricordando che questa caratteristica è un modo di essere delle norme, quali risultano dagli enunciati legislativi, dalla loro interpretazione e dal precisarsi nell'applicazione, che si traduce nell'imperativo di formulare norme chiare e intelligibili. L'impiego di clausole generali non è sufficiente a violare questo canone, se resta possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso.

2.1.2.3 I limiti della revisione costituzionale

Da ultimo occorre segnalare una pronuncia, la sentenza n. **125**, con cui la Corte ha speso alcune considerazioni sui **limiti della revisione costituzionale**. Questa decisione ha dichiarato inammissibili le questioni sull'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui consente al commissario agli usi civici di promuovere d'ufficio i giudizi che poi è chiamato a decidere. Entrambe le parti nel giudizio avevano sostenuto che le revisioni dell'art. 111 Cost. nel 1999 e dell'art. 9 Cost. nel 2022 avessero mutato il quadro dei principi da bilanciare. La Corte esclude questo assunto in termini generali: i principi fondamentali o supremi non possono essere sovvertiti né modificati nel contenuto essenziale neppure da leggi costituzionali o di revisione, che altrimenti sarebbero esse stesse illegittime. Se ciò fosse consentito, una legge costituzionale introdurrebbe un limite alle successive pur essendo a esse pariordinata; ma il regime di legittimità delle fonti costituzionali è fissato dalla Costituzione, e nessuna fonte, fuorché la Costituzione stessa, dispone del proprio valore e della propria forza, che dipendono sempre dalla fonte superiore. Le due revisioni, del resto, hanno esplicitato principi che la Costituzione già esprimeva. L'inammissibilità discende poi dall'impossibilità di costruire tramite sentenza, senza dunque scelte politiche, un assetto che tuteli insieme il bene ambiente e la terzietà del giudice.

2.1.3 L'attività normativa del Governo

Per quanto riguarda l'attività normativa del Governo, la Corte nel corso del 2025 ha svolto il suo sindacato nel solco di orientamenti consolidati. In riferimento alla decretazione d'urgenza, si può segnalare l'attenzione dedicata dal Giudice delle leggi alla questione dell'omogeneità originaria dei decreti-legge in rapporto alla sussistenza dei presupposti

costituzionali della decretazione, mantenuta chiaramente distinta da quella della possibile eterogeneità rispetto al testo del decreto delle previsioni introdotte in sede di conversione.

In relazione alla delegazione legislativa, accanto a decisioni che si pongono in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia di eccesso di delega, merita di essere segnalata una decisione che richiama l'orientamento secondo cui il mancato esercizio di una parte della delega, che può essere fonte di responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, non viola di per sé l'art. 76 Cost., salvo che ne derivi uno stravolgimento della legge di delegazione.

2.1.3.1 La decretazione d'urgenza

La Corte è intervenuta a proposito del “decreto Caivano” con la sentenza n. **90**, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione sull'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, il quale ha elevato il massimo edittale del piccolo spaccio. A livello processuale la Corte richiama alcune considerazioni interessanti sul tema dei vizi formali dell'atto. In particolare, la Corte ritiene corretto l'argomento del giudice *a quo* secondo cui la rilevanza della questione poggia sul presupposto che l'atto affetto da vizio radicale nella formazione sarebbe inidoneo a innovare l'ordinamento e quindi anche ad abrogare la normativa precedente: perciò la sua eventuale caducazione farebbe rivivere la norma precedente sostituita. Nel merito la Corte ribadisce che l'omogeneità è requisito del decreto-legge sin dall'origine e che, per i provvedimenti a contenuto *ab origine* plurimo, rileva l'osservanza della **ratio dominante**, restando lo scrutinio circoscritto ai casi in cui il nesso con la situazione di necessità risulti evidentemente reciso. Qui il collegamento è tuttavia individuato nel contrasto alla criminalità giovanile e nella tutela delle vittime minori di età, e l'intervento non è considerato isolato, perché il capo in cui la norma si colloca reca altri interventi di diritto penale sostanziale: per fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata il decreto ha previsto misure oggettivamente eterogenee ma dirette a un unico scopo. La pronuncia dichiara però illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui precludeva la messa alla prova per quel reato.

Con la sentenza n. **147** la Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento all'art. 77 Cost., le questioni sugli artt. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019 e 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, che differivano il termine

per l'adeguamento delle tariffe autostradali. Entrambe le disposizioni incidono su termini, come le altre dei rispettivi decreti, e non risultano eterogenee rispetto alla finalità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, enunciata in termini identici nei due **preamboli**. Lo scrutinio resta del resto circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti. Le medesime norme sono state poi dichiarate illegittime sotto altri parametri.

Con la sentenza n. **205** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione su disposizioni del d.l. n. 145 del 2024 introdotte in sede di conversione, che hanno spostato alla corte d'appello la competenza a convalidare il trattenimento del richiedente protezione internazionale; inammissibili le questioni sulle altre disposizioni censurate. Trattandosi di norme aggiunte in conversione, il vizio non può derivare dalla mancanza dei presupposti d'urgenza, ma soltanto dal **difetto di omogeneità rispetto al decreto originario**. Il punto di correlazione è individuato nella materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale, cui il decreto dedicava sin dall'origine un capo specifico di disposizioni processuali.

2.1.3.2

La delega legislativa

Con la sentenza n. **36** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione sull'art. 58, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, introdotto dal d.lgs. n. 220 del 2023, che vieta di depositare in appello tributario, fra l'altro, le notifiche dell'atto impugnato e degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità. Il criterio di delega prevedeva il rafforzamento del divieto di produrre nuovi documenti nei gradi successivi al primo: formulato in termini ampi, non è stato ecceduto dal legislatore delegato, che non si è discostato dalla **ratio della legge delega**. La pronuncia dichiara però illegittime, sotto altri parametri, una parte della disposizione e la sua norma transitoria.

Con la sentenza n. **81** la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione sull'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui non ha depenalizzato l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato, pur trattandosi di reato nominativamente indicato dalla legge delega. La Corte inquadra il caso nel **mancato esercizio di una parte della delega**, più che nella violazione dei criteri direttivi, e richiama l'orientamento per cui l'eccesso di delega *in minus* non viola di per sé l'art. 76 Cost., salvo che ne derivi uno

stravolgimento della legge di delegazione. L'omissione, circoscritta a una sola fattispecie, dà luogo semmai a responsabilità politica del Governo verso il Parlamento.

La Corte, con la sentenza n. **139**, ha dichiarato non fondate le questioni, sollevate anche in riferimento all'art. 76 Cost., sull'art. 59 della legge n. 689 del 1981, come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, che preclude in modo assoluto le pene sostitutive agli imputati dei reati ostativi. Il coordinamento della disciplina delle pene sostitutive con le preclusioni dell'ordinamento penitenziario era oggetto di un criterio direttivo di tenore generico, che lasciava al Governo un **ampio margine di riempimento**. Entro quel margine rientra anche la scelta di configurare la preclusione come assoluta, pur a fronte della relatività della presunzione operante in sede esecutiva.

La sentenza n. **213** ha riguardato invece i criteri di precedenza per l'accesso alla magistratura onoraria. L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 116 del 2017 stabilisce che, a parità di titoli preferenziali, prevalgono nell'ordine la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni, poi la minore età anagrafica e infine il voto di laurea. La legge delega accordava però la precedenza, senza alcun limite temporale, a «chi ha la più elevata anzianità professionale», e solo in caso di ulteriore parità al candidato più giovane. Il tetto decennale ne rovescia in concreto la gerarchia: fra candidati che abbiano tutti superato i dieci anni di esercizio, l'anzianità ulteriore non conta più e decide l'età. Quando l'oggetto della delega assume contorni assai puntuali la Corte è obbligata ad uno **scrutinio di conformità particolarmente stretto**, e qui il criterio direttivo non lasciava margini per letture alternative: di qui l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., limitatamente alle parole «con il limite massimo di dieci anni di anzianità».

2.1.4

I rapporti tra organi costituzionali

Quanto ai rapporti tra organi costituzionali, merita segnalare in questo Rapporto alcune pronunce della Corte costituzionale riferite alla possibilità di pronunciarsi sulla decisione della Camera di appartenenza di ritenere insindacabili le dichiarazioni di un proprio membro, in quanto rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e alla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni.

Con l'ordinanza n. **140** la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Potenza nei confronti del Senato, che aveva ritenuto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. dichiarazioni rese da un senatore in una trasmissione televisiva, per le quali pende processo per diffamazione aggravata. Riconosciute la legittimazione attiva dell'organo giurisdizionale e quella passiva della Camera competente a pronunciarsi in via definitiva sulla prerogativa, la Corte rileva la sussistenza della materia del conflitto, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità.

È stato invece dichiarato inammissibile, con l'ordinanza n. **178**, il conflitto promosso da un deputato nei confronti del Governo, in relazione alla deliberazione da cui è scaturito il d.l. n. 48 del 2025, riproduttivo di un disegno di legge il cui esame era in corso al Senato. Le prerogative del parlamentare *uti singulus*, inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, sono difendibili in conflitto soltanto se lese da altri organi parlamentari, non potendo il singolo parlamentare agire contro il Governo a tutela di prerogative dell'intera Camera di appartenenza, né potendosi, secondo la Corte, ipotizzare, in casi di questo tipo, una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo deputato o senatore e quella della Camera di appartenenza. Ove si prospetti un'esautorazione del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa, la titolarità delle attribuzioni lese spetta alla Camera di appartenenza, e la posizione del singolo resta assorbita da quella dell'Assemblea. Il ricorso è inoltre carente sul piano oggettivo, non essendo stata allegata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle prerogative invocate.

Con la sentenza n. **206**, resa nella fase di merito, la Corte ha dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva il conflitto promosso da un comitato promotore di un referendum abrogativo nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in relazione alla disciplina della comunicazione politica per i referendum di giugno. La legittimazione spetta a chi abbia rivestito la qualità di promotore sin dalla presentazione della richiesta e dalla raccolta delle sottoscrizioni; la presenza nel comitato di soggetti estranei a quella fase ne altera l'identità originaria. Già l'ordinanza n. **98**, che aveva dichiarato ammissibile il conflitto, aveva riservato al contraddittorio fra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del comitato.

2.1.5 **Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU**

2.1.5.1 **I rapporti tra Italia e Unione europea**

Con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, nell'anno di riferimento si segnala un nutrito gruppo di pronunce che hanno contribuito a consolidare l'orientamento giurisprudenziale relativo al c.d. “tono costituzionale” (sent. n. 181 del 2024), in tema di gestione dei casi di doppia pregiudizialità, costituzionale e “comunitaria”. Nelle sentenze nn. **1**, **7**, **31**, **93** e **147**, nonché nell'ordinanza n. **21**, la Corte costituzionale ha ribadito che, laddove la norma nazionale contrasti con una disposizione di diritto dell'Unione europea dotata di diretta efficacia (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali UE, nei Trattati e nel diritto derivato), il giudice può non applicare la normativa interna, se del caso dopo aver disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ma anche orientarsi per il sindacato incidentale di costituzionalità, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., laddove la questione presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale. Il “tono costituzionale” implica, infatti, che la Corte costituzionale non possa esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri, alle censure che investono la violazione di una norma di diritto dell'Unione europea.

Spetta, quindi, al giudice adito individuare, ogni volta, il rimedio più appropriato tra non applicazione e incidente di costituzionalità. Al riguardo, il Giudice delle leggi ha, tuttavia, ribadito che la strada del sindacato accentrato di costituzionalità assume un particolare rilievo nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, sia per assicurare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, attraverso il proprio coinvolgimento (e, del pari, delle corti costituzionali e supreme degli altri Stati membri), sia interpretata in armonia con le tradizioni costituzionali comuni, sia in ragione dell'opportunità di una pronuncia *erga omnes*, che elimini la violazione riscontrata dall'ordinamento. Ad avviso della Corte, ciò vale soprattutto in presenza di alcune circostanze, ovvero quando l'interpretazione della disciplina controversa non sia scevra di incertezze, la pubblica amministrazione continui ad applicarla, le questioni abbiano una rilevanza sistemica piuttosto che limitata al caso di specie, oppure occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale.

Allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, il concorso tra i due rimedi della non applicazione e della questione di costituzionalità si traduce, di regola, in un'alternativa che spetta al giudice adito sciogliere, intraprendendo il percorso ritenuto di volta in volta più adeguato. Nella sentenza n. **147**, la Corte ha, tuttavia, ricordato che i due rimedi potrebbero essere esperiti anche contestualmente «quando ricorrano le condizioni per non applicare il diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione e al contempo sollevare su di esso questione di legittimità costituzionale». È stato così confermato l'orientamento accolto dalla sentenza n. 15 del 2024, che ha avallato la coesistenza tra non applicazione e incidente di costituzionalità nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio. Sebbene la causa che ha dato origine alla sentenza n. 147 non riguardasse il diritto antidiscriminatorio, il giudice che ha sollevato l'incidente di costituzionalità non è ricorso al modello c.d. “duale” (contestualmente non applicando), con la conseguenza che dalla pronuncia in esame non si può trarre un'estensione del suo ambito di applicazione.

Nel merito, con la sentenza n. **1** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica sociale e modifica della legge provinciale 3 aprile 1998, n. 4), nella parte in cui subordinava l'accesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica al requisito della residenza pregressa minima e continuativa di almeno dieci anni sul territorio provinciale. La Corte ha ravvisato una violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non discriminazione e di libera circolazione dei lavoratori nell'Unione, statuendo che tale rigido criterio temporale impedisce irragionevolmente il soddisfacimento del diritto all'abitazione.

Nella sentenza n. **7** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2641, primo comma, del cod. civ., nella parte in cui imponeva la confisca obbligatoria (anche per equivalente) del prezzo o del profitto del reato e dei beni utilizzati per commettere un illecito societario. La disposizione è stata giudicata contraria al principio di proporzionalità delle sanzioni (art. 3 Cost. e art. 49, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali), poiché la natura automatica della misura patrimoniale non permetteva al giudice di adeguare la sanzione all'effettiva gravità della condotta, alla responsabilità del reo e alla sua reale capacità economica.

Nella sentenza n. **31**, facendo seguito alle indicazioni interpretative fornite in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia (sentenza 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, CU e ND), la Corte costituzionale ha giudicato sproporzionato e discriminatorio il requisito della residenza decennale (di cui gli ultimi due anni continuativi) previsto per l'accesso al Reddito di cittadinanza da parte dei cittadini di Paesi terzi. La censura ha investito l'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. La Corte costituzionale, accertata la violazione dell'art. 3 Cost. e dei vincoli derivanti dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo, ha sostituito detto requisito con quello della residenza quinquennale.

Nella sentenza n. **93**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 1, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto). Lo scrutinio ha censurato il sistema sanzionatorio doganale laddove prevedeva un meccanismo di cumulo automatico e non escludeva la confisca obbligatoria delle merci nell'ipotesi in cui l'operatore economico avesse già provveduto al pagamento integrale del tributo evaso, degli interessi e delle sanzioni amministrative pecuniarie. La pronuncia ha evidenziato il contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni, quale garantito dalle norme UE e costituzionali.

Nella sentenza n. **147**, invece, il Giudice delle leggi ha ritenuto contrarie ai principi di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché alla libertà d'impresa e alla tutela del legittimo affidamento (art. 41 Cost. e artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali) le disposizioni nazionali che hanno sistematicamente rinviato e bloccato l'adeguamento delle tariffe dei pedaggi autostradali per le annualità dal 2020 al 2023, nelle more dell'aggiornamento dei Piani Economico-Finanziari (PEF) delle società concessionarie. La declaratoria di incostituzionalità ha riguardato l'art. 13, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, unitamente alle successive disposizioni di proroga legale annuale.

Infine, l'ordinanza n. **21** dimostra che, anche nell'anno di riferimento, è rimasto aperto il canale di dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale.

Laddove il giudice, ricorrendone i presupposti, opta per l'incidente di costituzionalità, piuttosto che per la non applicazione, previo eventuale rinvio alla Corte di giustizia, quest'ultimo può essere disposto direttamente dalla Corte costituzionale. Nella specie, la Corte è stata investita della questione di costituzionalità dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per l'anno finanziario 2023), recante disciplina del contributo di solidarietà temporaneo straordinario sui c.d. "extraprofitti" dei soggetti operanti nei settori dell'energia, del gas e del petrolio, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. A fronte del rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la normativa in questione si porrebbe in contrasto con una fonte direttamente applicabile del diritto UE, il regolamento (UE) 2022/1854, estendendo il perimetro dell'imposizione a soggetti non contemplati dal legislatore UE, la Corte ha confermato l'ammissibilità della questione alla luce dell'orientamento sul "tono costituzionale". Quest'ultimo è stato ritenuto sussistente in virtù del fatto che la questione interseca i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva. Al contempo, ha ritenuto prioritario chiarire l'interpretazione delle disposizioni del regolamento UE che incidono sulla soluzione dell'incidente di costituzionalità e, per tale ragione, ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (causa C-153/25, *Acea Produzione e a.*, pendente).

2.1.5.2

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Anche nel 2025 sono state numerose le sentenze della Corte costituzionale che hanno fatto riferimento a principi della CEDU e/o a pronunce della Corte EDU, contribuendo a confermare, o chiarire, i rapporti tra le fonti dell'ordinamento italiano e il sistema della CEDU.

Sul piano dei **rapporti fra diritto interno e sistema CEDU**, la sentenza n. 33 ha ribadito, riprendendo quanto già affermato nella sentenza n. 10 del 2024, che l'obbligo del legislatore di rispettare le garanzie convenzionali, e della Corte costituzionale di rilevare e sanzionare eventuali violazioni, sussiste indipendentemente da un previo specifico pronunciamento della Corte di Strasburgo. Ciò è conforme sia al principio di sussidiarietà, su cui si basa il sistema di tutela della CEDU, sia alla possibilità, prevista all'art. 53 CEDU, che gli Stati contraenti prevedano livelli di protezione più elevati di quelli convenzionali. L'art. 53 CEDU è richiamato anche nella sentenza n. 95, concernente principalmente la compatibilità dell'abrogazione del

delitto di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), operata dalla legge n. 114 del 2024, con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia (in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione). La Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile in ragione del tendenziale divieto di sindacato *in malam partem*. Con riferimento agli obblighi internazionali, la Corte ha escluso la sussistenza di uno specifico obbligo internazionale di mantenere tale incriminazione e ha escluso altresì l'esistenza di un generale **principio di non regressione** CEDU che impedisca allo Stato di ridurre una tutela nazionale superiore agli standard della Convenzione. La Corte EDU (in particolare nella sentenza *Filat c. Moldavia*) e l'art. 53 CEDU confermano la possibilità per gli Stati di garantire, nel proprio ordinamento, una tutela più ampia di quella minima convenzionale, senza che tale maggiore tutela comporti, di per sé, un obbligo internazionale di mantenerla invariata.

Sempre con riferimento alla **materia penale** — in particolare, il principio di legalità ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. e la presunzione di innocenza ex art. 27, secondo comma, Cost. — la Corte ha affermato di essere vincolata al concetto e alla portata delle corrispondenti garanzie convenzionali, come autonomamente determinate dalla Corte EDU. La sentenza n. **24** ha precisato che «la **presunzione di innocenza** fondata sull'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale»: oltre lo specifico procedimento penale nel quale si controverte della possibile responsabilità penale dell'imputato, la presunzione si estende ai procedimenti giudiziari successivi, ma anche a quelli paralleli nei quali il fatto di reato addebitato alla persona, ma non ancora definitivamente accertato a suo carico, possa assumere una qualche rilevanza (ad esempio, il procedimento di revoca della sospensione condizionale della pena, il procedimento penale in cui debba valutarsi l'integrazione di una circostanza aggravante, o il procedimento in cui si debba decidere sulla proroga della custodia cautelare in carcere). La sentenza n. **8** ha riconosciuto la rilevanza dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU da parte della Corte di Strasburgo per estendere i confini esterni del **principio di irretroattività in materia penale** alle disposizioni processuali di carattere sostanzialmente afflittivo «perché intimamente correlate alla natura e all'entità della pena da irrogare in concreto, e non semplicemente

alle misure riguardanti l'esecuzione o l'applicazione di quest'ultima». Nella sentenza n. **101**, la Corte costituzionale ha sottolineato di ispirarsi nella **qualificazione delle sanzioni** cui si applica il principio di irretroattività in materia penale ai medesimi criteri elaborati dalla Corte EDU in relazione all'art. 7 CEDU (natura e fine della misura, procedure di emissione ed attuazione, gravità etc.), «compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi». Rilevante per la materia penale è anche la sentenza n. **96**, secondo cui la disciplina del **trattenimento dello straniero** è «soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13». Il trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, pur essendo qualificato all'interno dell'ordinamento come detenzione amministrativa, deve quindi prevedere un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza (Corte EDU, Grande Camera, sent. 15 dicembre 2016, *Khlaifia c. Italia*). I rimedi giurisdizionali disponibili per le persone trattenute in via amministrativa che abbiano subito la violazione dei loro diritti sono il procedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. e l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ., i quali soddisfano il pieno e rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali. Il ricorso di chi non ha esperito un'azione risarcitoria o cautelare sulla scorta di queste disposizioni è irricevibile per il mancato esaurimento dei rimedi interni (Corte EDU, Grande Camera, sent. 29 aprile 2025, *Mansouri c. Italia*).

Due le pronunce di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e la **CEDU quale parametro interposto**: una relativa all'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori, l'altra al divieto per qualsiasi esercizio pubblico di mettere a disposizione apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme online.

La sentenza n. **33**, sopra richiamata, ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non includeva le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare l'idoneità all'adozione. Il citato art. 6 stabilisce, tra i requisiti per l'adozione nazionale, l'essere coniugi non

separati, uniti in matrimonio da almeno tre anni, tra i quali non ci sia stata negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto. Le questioni – che riguardavano esclusivamente le persone di stato libero, rimanendo impregiudicata, in quanto non oggetto del giudizio, la situazione di coloro che sono parte di un'unione civile – coinvolgevano «due tipi di interessi: quello delle persone singole che aspirano a poter adottare e rispetto alle quali è prospettata la lesione» dei parametri evocati «e quello del minore che (...) rappresenta il fulcro dell'istituto dell'adozione». Secondo la Corte costituzionale, alla luce «del complesso degli interessi implicati e dello stesso scopo dell'istituto dell'adozione internazionale, la scelta operata dal legislatore» risulta «non necessaria in una società democratica, in quanto non conforme al principio di proporzionalità», determinando «la lesione della vita privata e dell'autodeterminazione orientata a una genitorialità ispirata al principio di solidarietà».

La sentenza n. **104** ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 16 e 17 CDFUE, dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, il quale vietava la messa a disposizione, presso qualsiasi esercizio pubblico, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentissero ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco rese disponibili dai concessionari online, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza o da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità; e dell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedeva la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione del divieto. Il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrificava «in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa».

Fra le numerose pronunce di non fondatezza in relazione alla CEDU, infine, meritano menzione per gli auspici e i **moniti rivolti al legislatore**, le pronunce in materia di non punibilità dell'aiuto al suicidio, procreazione medicalmente assistita, sul contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili e le ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice.

La sentenza n. **66** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14

CEDU, nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola il suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, affetta da patologia irreversibile, fonte di intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche, che abbia deciso, in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita. La Corte costituzionale ha chiarito e confermato i principi già affermati nelle sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024 sul suicidio assistito. Il diritto all'autodeterminazione terapeutica, fondato sugli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione, comprende non solo il diritto di interrompere trattamenti vitali già iniziati, ma anche quello di rifiutarne fin dall'inizio l'attivazione. La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) costituisce inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio. Ha quindi rinnovato l'appello al legislatore a garantire un adeguato accesso alle cure palliative e reiterato l'auspicio, rivolto anche al servizio sanitario nazionale, per una concreta e puntuale attuazione dei principi fissati dalla Corte in tema di fine vita, ferma la possibilità di una diversa disciplina.

La sentenza n. 69 ha invece ritenuto infondata la questione di legittimità della preclusione dell'accesso alla procreazione medicalmente assistita (PMA) da parte della donna singola alla luce del principio di precauzione nell'interesse del futuro nato. La Corte costituzionale, già più volte intervenuta sulla legge n. 40 del 2004 (sentenze nn. 151 del 2009, 162 del 2014, 96 e 229 del 2015, 221 del 2019), ha riconosciuto che la nozione di famiglia «non si può ritenere cristallizzata con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché è dotata della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, va (...) interpretata tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi». Ha affermato tuttavia che la legge n. 40 del 2004 «è stata plasmata intorno alla finalità di porre rimedio ai problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», piuttosto che all'impossibilità naturale di procreare. Non ha quindi riscontrato alcuna ingerenza manifestamente irragionevole o sproporzionata nell'autodeterminazione riproduttiva, nessuna violazione del principio di uguaglianza o del diritto alla salute, né alcuna discriminazione incostituzionale basata sul censo. I ricorsi presentati ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono stati respinti, in quanto la misura italiana rientra nel margine di valutazione dello Stato.

La sentenza n. **180**, come già visto, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 50 del 2022 e dalla legge n. 197 del 2022), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto avrebbe configurato un contributo solidaristico straordinario a carico delle imprese produttrici di energia elettrica e del settore dei combustibili fossili dal carattere sostanzialmente confiscatorio.

In riferimento alla tutela della proprietà di cui all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, la Corte ne ha escluso il carattere confiscatorio e arbitrario tenendo conto delle «circostanze straordinarie» della crisi causata dalla guerra in Ucraina e del «carattere del tutto sui generis del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo che, quindi, può eccezionalmente ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore».

Nella sentenza n. **182**, infine, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima l'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricsuazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie. La pronuncia ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., in relazione al precedente art. 36, comma 1, lett. g), impugnato, in riferimento agli artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU. I profili di peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al prototipo del processo penale di cognizione «non sono, comunque, idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi giusto processo, e quindi anche di quello di prevenzione»: «l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento. Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come attività pregiudicante che risultano decisive al fine dello scioglimento — per la negativa — del dubbio di illegittimità». Ha tuttavia rivolto un forte auspicio al legislatore affinché intervenga a disciplinare in modo più chiaro e organico il procedimento di prevenzione antimafia, alla luce dei principi di terzietà e imparzialità del giudice.

2.1.6 Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2025 possono essere individuate alcune pronunce che — pure se, di nuovo, in un contesto di sostanziale continuità con linee giurisprudenziali già definite — contribuiscono a delineare ulteriormente i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione.

Rispetto alle annate più recenti, nel 2025 c'è stato forse un maggiore impegno della Corte sulle dinamiche istituzionali dei rapporti inter-soggettivi, oltre alle consuete pronunce relative alla delimitazione delle materie di competenza legislativa ed ai delicati profili della autonomia finanziaria.

2.1.6.1 Autonomia differenziata e referendum abrogativo

Proprio all'inizio dell'anno 2025 la Corte ha dovuto affrontare nuovamente il problema della normativa statale attuativa della c.d. "autonomia differenziata" ex art. 116 Cost., stavolta nella sede di giudizio sulla ammissibilità del referendum abrogativo.

Con la sentenza n. **10**, infatti, la Corte ha esaminato la richiesta di abrogazione totale della legge 26 giugno 2024, n. 86 (attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost.), come riformulata a seguito degli interventi caducatori, sostitutivi e additivi della sentenza n. 192 del 2024 della stessa Corte.

L'esito è stato la dichiarazione di inammissibilità del referendum in quanto la citata precedente sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato l'architettura essenziale della legge n. 86 del 2024, determinando la paralisi del sistema di determinazione dei LEP e limitando il trasferimento alle sole "specifiche funzioni" anziché a intere materie. Quel che resta della legge oggetto della richiesta referendaria costituisce dunque un "contenuto minimo" di difficile individuazione, rendendo l'oggetto del quesito oscuro, non decifrabile e tale da generare disorientamento nell'elettore, impedendo l'espressione di un voto libero e consapevole (artt. 1 e 48 Cost.).

Dall'oscurità del quadro normativo residuo deriva l'incertezza sulla finalità della richiesta, col rischio di trasformare il referendum abrogativo in un plebiscito di natura politica sull'autonomia differenziata in sé o sull'art. 116, terzo comma, Cost., modificabile solo mediante revisione costituzionale ex art. 138 Cost.

2.1.6.2

Le dinamiche della forma di governo territoriale: il problema del limite dei mandati dei presidenti eletti direttamente e le forme della decadenza del presidente regionale

Nell'anno 2025 la Corte ha dovuto occuparsi a due riprese del delicato tema del limite dei mandati di organi apicali del governo delle autonomie territoriali: segnatamente i Presidenti delle Regioni ed i Presidenti delle Province autonome.

Nella sentenza n. **64**, la questione di legittimità aveva ad oggetto l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri. La disposizione regionale disciplinava le cause di ineleggibilità e incompatibilità per l'elezione del Presidente della Giunta e, nello specifico, rinviava per il conteggio dei mandati consecutivi alla nuova legge, escludendo dal computo i mandati già svolti in precedenza. Tale meccanismo consentiva di fatto un terzo mandato consecutivo al Presidente di Giunta uscente.

Il Governo lamentava il contrasto con l'art. 122, primo comma, della Costituzione in relazione alla legge quadro statale n. 165 del 2004, che stabilisce infatti il principio fondamentale della non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale dopo due mandati consecutivi.

La Corte costituzionale in primo luogo chiarisce che il divieto del terzo mandato consecutivo non attiene alla forma di governo, rimessa all'autonomia statutaria ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., bensì alla materia di competenza legislativa concorrente dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Ciò premesso, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, muovendo dalla constatazione che il divieto di terzo mandato consecutivo costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, e che dunque la legge statale n. 165 del 2004 pone un vincolo inderogabile per la potestà legislativa concorrente delle Regioni, che quindi non possono eludere o differire nel tempo l'applicazione del limite dei due mandati consecutivi. Il limite dei due mandati consecutivi costituisce infatti, secondo la Corte, il controbilanciamento essenziale dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale, e mira a evitare la "cristallizzazione" del potere e fenomeni di personalizzazione o patronato politico; esso garantisce inoltre l'effettiva parità di condizioni di accesso alle cariche elettive ai sensi dell'art. 51 della Costituzione. La norma della Campania, oggetto del giudizio,

azzerando il computo dei mandati antecedenti, avrebbe posto nel nulla tale principio fondamentale statale, mentre l'art. 122 Cost. vieta alle leggi regionali di concedere deroghe temporali o interpretative al tetto dei due mandati.

Con la sentenza n. **211**, il giudizio della Corte ha riguardato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento (approvata ai sensi dell'art. 47 dello Statuto speciale), recante modifiche all'art. 14 della L.P. n. 2 del 2003, impugnato in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 1, comma 1, innalzava da due a tre i mandati consecutivi consentiti per il Presidente della Provincia eletto a suffragio universale e diretto. L'art. 1, comma 2, inoltre, elevava consequenzialmente da 48 a 72 mesi non continuativi l'esercizio effettivo delle funzioni presidenziali necessario per far scattare il divieto di rielezion. Il Governo ha lamentato la violazione dell'art. 47 dello Statuto speciale per inosservanza dei principi generali dell'ordinamento della Repubblica, nonché il contrasto con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost. Nello specifico, il parametro interposto violato era di nuovo il principio del divieto del terzo mandato consecutivo sancito dall'art. 2, comma 1, lett. f), della L. n. 165 del 2004.

Anche in questo caso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali impuginate, riaffermando che il divieto del terzo mandato consecutivo costituisce un principio generale dell'ordinamento della Repubblica, e come tale vincola anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali (anche le "leggi statutarie" ex art. 47 dello Statuto). Il limite costituisce infatti un indefettibile temperamento "di sistema" a contrappeso dell'elezione diretta dell'organo di vertice, e serve a bilanciare l'elettorato passivo con la tutela dell'effettiva *par condicio* tra candidati e la genuinità del voto, nonché a prevenire il rischio di concentrazione personalistica del potere e di spinte plebiscitarie. Sebbene la Costituzione non imponga direttamente la soglia dei due mandati, il punto di equilibrio fissato dal legislatore statale si impone in modo uniforme a tutte le Regioni e Province autonome. La Corte respinge le tesi della Provincia su presunte "peculiarità locali" (presenza di minoranze linguistiche o regole sulla durata delle legislature): tali specificità non giustificano infatti, secondo la Corte, una deroga a un principio di garanzia democratica e parità di trattamento così fondamentale.

Anche nella sentenza n. **148** la Corte — stavolta in sede di conflitto intersoggettivo — si è trovata ad affrontare problemi relativi

alla eleggibilità di Presidenti regionali, ancorché sotto un differente angolo visuale.

Il giudizio trae origine da un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato (e in particolare del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale), avente ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale che — oltre a irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria — ha dichiarato la decadenza dalla carica di un componente del Consiglio/Presidente della Giunta regionale per presunte violazioni della normativa sulle spese e sui finanziamenti per la campagna elettorale (legge n. 515 del 1993 e normativa regionale sarda di rinvio).

In questo contesto, la Regione Sardegna ha lamentato la lesione delle proprie competenze costituzionali e statutarie in materia di verifica dei poteri e di accertamento delle cause di ineleggibilità e decadenza dei propri componenti. La Regione ha sostenuto che il Collegio di Garanzia Elettorale ha esorbitato dai propri poteri, in quanto spetta unicamente al Consiglio regionale accertare ed eventualmente pronunciare la decadenza dalla carica elettiva, mentre l'organo di controllo sulle spese ha soltanto il potere di irrogare sanzioni pecuniarie o segnalare le irregolarità.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso della Regione Sardegna, annullando l'ordinanza-ingiunzione nella parte in cui disponeva la decadenza dalla carica. Ha ribadito che spetta in via esclusiva al Consiglio regionale la competenza a deliberare sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei propri membri e del Presidente della Regione (in forza dell'art. 2 della legge n. 165 del 2004 e dello Statuto d'autonomia).

Trattandosi di una compressione del fondamentale diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), le cause di ineleggibilità e decadenza devono essere interpretate in modo rigoroso e restrittivo, dunque l'organo amministrativo di garanzia elettorale non può disporre direttamente la decadenza, ma solo accertare l'illecito finanziario e irrogare la sanzione pecuniaria.

La Corte ha pertanto annullato l'atto nella parte in cui invadeva la sfera di attribuzione regionale, lasciando impregiudicate le sanzioni pecuniarie e la riqualificazione dei fatti rimessa alla sede giurisdizionale ordinaria o alle valutazioni di competenza dell'organo consiliare.

2.1.6.3

Il rapporto fra autonomia legislativa regionale e funzioni fondamentali degli enti locali

Ricorre abbastanza spesso nella giurisprudenza della Corte costituzionale il problema della delimitazione della portata della legislazione (soprattutto) regionale rispetto al perimetro — a sua volta, non del tutto chiaro — delle funzioni fondamentali degli enti locali. Nella sentenza n. 51 la Corte ha l'occasione di precisare ulteriormente questa tematica, affrontando la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 («Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio»). La legge regionale, anche in attuazione del d.l. n. 70 del 2011, prevedeva fra l'altro che i Comuni potessero prevedere nei propri strumenti urbanistici generali, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso. Il comma 4 oggetto del giudizio, poi, introduceva una disciplina transitoria applicabile nelle more della delibera consiliare prevista al comma 1, che consentiva il mutamento della destinazione d'uso agli edifici esistenti legittimi o legittimati purché non ricadenti: a) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; b) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444 del 1968; la norma subordinava gli interventi alla sola «previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio». Tale assetto permetteva l'esecuzione diretta degli interventi in deroga al piano senza l'acquisizione di uno specifico permesso in deroga.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in relazione agli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lett. p), e 118 Cost. Il ragionamento della Corte prende le mosse dalla constatazione che la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale del comune sottratta alla disponibilità regionale. Anche se l'autonomia comunale non è *ex se* intangibile, eventuali deroghe legislative finalizzate al perseguimento di interessi generali meritevoli di tutela richiedono un vaglio di proporzionalità. Nel caso di specie, escludere la necessità — ancorché per un periodo transitorio — della delibera del Consiglio comunale priverebbe l'ente locale del potere di valutazione sul territorio ed esautorerebbe i consigli comunali da ogni controllo di compatibilità urbanistica, con il rischio di provocare un incremento

incontrollato del carico urbanistico e abitativo. Secondo la Corte, inoltre, la deroga automatica appare distonica rispetto alle stesse finalità generali di rigenerazione urbana della legge regionale, in quanto consentirebbe interventi svincolati dalle esigenze e dalla valenza sociale della zona. L'obiettivo temporaneo di accelerazione non giustifica secondo la Corte un sacrificio così profondo dell'autonomia locale, e manca anche del tutto una compensazione procedurale idonea a bilanciare la sottrazione della funzione pianificatoria. In definitiva, l'impianto derogatorio censurato pregiudica in modo irragionevole il governo democratico del territorio.

2.1.6.4

I profili finanziari: conferme e “moniti” al legislatore

Come in ogni Rapporto sulla giurisprudenza costituzionale, anche nel 2025 la Corte svolge un ruolo significativo come giudice dei meccanismi complessivi della finanza pubblica locale.

Con la sentenza n. **152**, la Corte ha affrontato una questione di legittimità costituzionale, posta dalla Regione Campania, che ha impugnato diverse norme della legge di bilancio dello Stato per il 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207). La ricorrente lamentava la violazione degli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., denunciando una sproporzionata compressione dell'autonomia finanziaria regionale, l'assenza di un'adeguata istruttoria e confronto con la regione stessa, il depauperamento delle risorse per investimenti e una discriminazione a danno delle Regioni in disavanzo.

Alcune censure sono rivolte all'art. 1, commi 784, 786 e 789, che introducono e disciplinano per il quinquennio 2025–2029 un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, attuato mediante l'obbligo di accantonare un apposito fondo in bilancio tramite riduzione della spesa corrente. La Corte ha ritenuto la questione non fondata sotto il profilo del rispetto dell'art. 117, terzo comma, e 119 Cost. Il contributo, infatti, si limita a fissare un contenimento complessivo e temporaneo (quinquennale) della spesa corrente, lasciando alle Regioni la discrezionalità su quali voci tagliare (peraltro con esclusione espressa della sanità e delle politiche sociali). A differenza del passato (dove le risorse venivano prelevate ed erogate direttamente allo Stato), i fondi rimangono all'interno dei bilanci regionali, pur con vincolo di destinazione. Ciò premesso, però, la Corte rileva che la sovrapposizione di più manovre comporta un sacrificio finanziario consistente per le Regioni. Sebbene nel caso di specie i tempi serrati

di approvazione della legge di bilancio rendessero non esigibile l'apporto preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la Corte chiarisce che per le successive manovre di bilancio il coinvolgimento di tale sede deve ritenersi indefettibile e non meramente formale.

Il ricorso ha ad oggetto anche l'art. 1, comma 790, il quale stabilisce che l'accantonamento di cui sopra costituisce un'economia per il ripiano anticipato del disavanzo negli enti in disavanzo, mentre per gli enti in equilibrio o in avanzo confluisce in una quota accantonata del risultato di amministrazione per finanziare investimenti nell'esercizio successivo. Nello stabilire chi sia in disavanzo, la norma impone di scomputare la quota derivante da debito autorizzato e non contratto (DANC). Sul punto, la Corte ritiene non irragionevole la scelta di incorporare il DANC per determinare quali enti possano destinare il fondo agli investimenti, notando che il quadro contabile attuale (art. 40, c. 2-bis, d.lgs. n. 118/2011) reintroduce il DANC con precise cautele e trasparenza, trattandosi di un meccanismo che non genera debito effettivo finché non sorgono le esigenze di cassa.

Con riferimento al divieto di investimenti per le Regioni in disavanzo, la Corte rigetta la questione principale sulla base della sua consolidata giurisprudenza (per la quale l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione «risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale»), ma formula un ulteriore rilevante monito al legislatore. Precludere in toto e per un intero quinquennio alle Regioni in disavanzo la possibilità di destinare quota parte del contributo agli investimenti rischia di generare gravi divari infrastrutturali e lesioni all'eguaglianza sostanziale tra i diversi territori regionali, soprattutto con il progressivo esaurirsi delle risorse del PNRR. La Corte sollecita il legislatore, per le annualità successive al 2025, a rivedere la rigidità di tale meccanismo, consentendo anche alle Regioni in disavanzo di utilizzare almeno una quota del contributo per finanziare la spesa in conto capitale.

In definitiva la Corte riprende la propria giurisprudenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ma — specialmente per quanto concerne il problema del disavanzo — riconosce che se è vero che l'«obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di

bilancio», è anche vero che tali principi non possono diventare “tiranni”, comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese.

Anche la sentenza **n. 91** ha avuto ad oggetto profili di carattere finanziario, ma sotto un diverso profilo, maggiormente concentrato sul riflesso di tali profili sulla stessa struttura dell'ente locale e sulla stabilità dei suoi organi. La questione trae origine da un ricorso promosso dinanzi al TAR Campania da alcuni consiglieri comunali del Comune di Volla (Napoli), i quali chiedevano lo scioglimento del Consiglio comunale per non aver approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro il termine perentorio di 3 mesi dalla nomina dell'Organismo Straordinario di Liquidazione (OSL), come prescritto dall'art. 259, comma 1, del TUEL (d.lgs. n. 267/2000). La Prefettura di Napoli, basandosi su una nota del Ministero dell'interno, aveva invece assegnato al Consiglio un ulteriore termine di diffida di 20 giorni in via analogica ex art. 141, comma 2, TUEL (previsto per il ritardo nel bilancio ordinario). Il TAR Campania ha dubitato della legittimità costituzionale del quadro normativo (artt. 259, c. 1, 261, c. 4, e 262, c. 1, TUEL), soprattutto con riferimento al carattere di automatismo dello scioglimento del Consiglio comunale disposto dall'art. 262, c. 1, TUEL (che riconduce il mancato rispetto del termine all'art. 141, c. 1, lett. a, ossia compimento di “atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o motivi di ordine pubblico”), ed alla disparità di trattamento (art. 3 Cost.) e l'irragionevolezza (art. 97 Cost.) rispetto all'ipotesi del ritardo nell'approvazione del bilancio ordinario degli enti *in bonis*, per i quali è espressamente contemplato il potere/dovere sollecitatorio del Prefetto prima di giungere allo scioglimento, il tutto in violazione della tutela delle autonomie locali (artt. 5 e 114 Cost.) e del diritto all'espletamento del mandato elettivo (art. 51 Cost.).

La Corte, oltre ad alcune dichiarazioni di inammissibilità, per quanto qui interessa dichiara non fondate le censure rivolte all'art. 262, c. 1, del TUEL, confermando la legittimità dello scioglimento dell'organo consiliare in caso di inosservanza dei termini. Secondo la Corte, infatti, esiste una profonda differenza ontologica tra l'ente *in bonis* che ritarda il bilancio ordinario e l'ente che si trova già in stato di dissesto finanziario. La dichiarazione di dissesto determina una procedura a “doppia anima”: l'OSL gestisce i debiti pregressi, mentre gli organi

politici rimasti in carica hanno una vera e propria “ultima possibilità” di risanamento redigendo l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il mancato rispetto dei termini perentori evidenzia l'inidoneità dell'amministrazione a garantire la continuità dei servizi e l'equilibrio di bilancio. Non è quindi irragionevole equiparare tale omissione a una grave violazione di legge idonea a giustificare lo scioglimento.

La Corte coglie l'occasione anche per sottolineare come il bilancio sia un “bene pubblico” e la salvaguardia degli equilibri finanziari costituisca un presupposto indefettibile dello stesso mandato elettivo. L'incuria o l'incapacità che conducono al dissesto e all'impossibilità di approvare un bilancio riequilibrato interrompono il legame fiduciario che sostiene la rappresentanza democratica, e dunque lo scioglimento dell'organo e l'indizione di nuove elezioni non violano l'art. 51 Cost., ma tutelano la collettività dal rischio di una catena ininterrotta di dissesti.

2.1.6.5

L'eterno ritorno delle materie “trasversali”

Anche nel 2025, ancorché forse con frequenza inferiore rispetto ad altre annate, è tornato sul tavolo della Corte costituzionale il problema dell'estensione delle materie c.d. trasversali, con le connesse problematiche relative alle dinamiche delle fonti statali e regionali.

Nella sentenza n. **89**, la Corte affronta una questione sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'impugnazione degli artt. 1, 2 (commi 3 e 4), 3 e 4 della legge della Regione Toscana n. 30/2024. La norma (che modificava la l.r. n. 31/2016) disciplinava le concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo in attesa di un riordino statale. Nello specifico prevedeva, fra l'altro, criteri di premialità per le micro, piccole e medie imprese balneari, e la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente (basato sul valore aziendale/perizia giurata e a carico del subentrante) demandato a linee guida della Giunta regionale. Il Governo sosteneva la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. (in materia di **tutela della concorrenza**) e dell'art. 117, comma 1, Cost. (vincoli UE, con riferimento alla c.d. direttiva “Servizi”); secondo il ricorrente, infatti, la definizione dei criteri delle gare e degli indennizzi spetta solo allo Stato e le norme regionali creavano ingiustificate barriere d'accesso a favore dei concessionari uscenti. La Regione Toscana eccepiva che si trattasse di una disciplina provvisoria e di coordinamento amministrativo (“cedevolezza invertita”) in attesa dello Stato, coerente con i principi costituzionali ed europei.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata. L'argomento principale, peraltro più volte utilizzato dalla Corte nella sua giurisprudenza sul Titolo V, è quello per cui la disciplina delle modalità di affidamento delle concessioni, compresi i criteri di premialità e l'indennizzo al concessionario uscente, incide sull'assetto concorrenziale ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti, se pure è vero 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 (che senz'altro le regioni in questo campo hanno), nel caso di specie le norme impugnite andavano direttamente ad interessare l'assetto concorrenziale del settore.

Quello che forse merita un maggiore interesse è l'argomento che la Corte usa per negare fondatezza all'invocata "cedevolezza invertita": l'inerzia dello Stato non autorizza le Regioni a legiferare su materie di competenza statale esclusiva, in quanto l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione. Peraltro, la postulata inerzia statale non avrebbe nemmeno impedito la celebrazione delle gare per le concessioni, in quanto esse avrebbero potuto essere bandite sulla base di un nucleo di regole e principi desumibili dalla legislazione statale ed eurounitaria vigente, nonché dalla giurisprudenza europea e nazionale ampiamente formatasi.

Il tema del perimetro della competenza statale in materia di concorrenza (ed anche di "professioni") e della praticabilità della c.d. "cedevolezza invertita" compare anche nella sentenza **n. 196**, avente ad oggetto diverse disposizioni del Testo Unico del Turismo della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (in particolare l'art. 76, comma 4, e le norme da 95 a 118 sulle professioni turistiche). In particolare la censura governativa investiva: (i) l'art. 76, c. 4, che imponeva al direttore tecnico dell'agenzia di viaggi l'obbligo di prestare la propria attività con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia; nonché (ii) le norme relative all'accesso, alla formazione, alla disciplina degli albi ed all'istituzione di articolazioni/specializzazioni professionali (come la suddivisione dell'albo dei maestri di sci in sezioni per specialità). Secondo la Presidenza del Consiglio la disciplina regionale avrebbe violato l'art. 117, commi 2, lett. e) e 3, Cost., in quanto la regolamentazione dell'esclusività del direttore tecnico di agenzia incide sulla **tutela della concorrenza** e sulla libertà negoziale, mentre

l'individuazione dei requisiti, dei titoli abilitativi e delle figure professionali (o loro sezioni/specialità) rientri nella competenza statale in materia di **professioni** e nei principi fondamentali riservati allo Stato. La Regione Toscana ha difeso la legittimità delle proprie disposizioni sostenendo che si trattasse di normativa di dettaglio legata alle specificità territoriali o di interventi integrativi legittimati dal principio di “cedevolezza invertita” nell'inerzia della legislazione statale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate, ribadendo come sia un principio fondamentale riservato allo Stato l'individuazione delle figure professionali, dei requisiti di accesso e dei titoli abilitativi, nonché l'istituzione e regolamentazione degli albi e delle relative sezioni. Alle Regioni è preclusa l'intrusione o anche la mera riproduzione/rinvio delle norme statali.

La Corte ha poi sottolineato come l'obbligo di continuità ed esclusività del direttore tecnico risponde alla materia della concorrenza e del mercato, limitando indebitamente la prestazione lavorativa con riflessi anche sulla competizione tra operatori economici del settore (le agenzie) le quali vedevano limitata la possibilità di rivolgersi ad un più ampio numero di professionisti del settore. La Corte sembra accedere quindi ad una nozione particolarmente ampia di “concorrenza”, comprendente anche le scelte legislative che, imponendo un limite alla libertà di iniziativa economica individuale, finiscono per tradursi in ostacoli alla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. In effetti, secondo la Corte, la concorrenza non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese; promozione che si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Pertanto, «le regioni, quando adottano leggi che limitano o ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione tra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza».

Anche in questo caso la Corte ha peraltro ribadito che la “cedevolezza invertita” non consente alle Regioni di dettare autonomamente una disciplina sostitutiva di principio o di invadere competenze statali esclusive.

Il prisma della materia “**concorrenza**” appare particolarmente utile perché anche nel 2025 la Corte ha avuto occasione di chiarire fino a

che punto il ricorso a questa competenza esclusiva statale possa effettivamente incidere sulle competenze regionali. A tale proposito appare particolarmente interessante la sentenza n. 163, avente ad oggetto un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministeri competenti (Infrastrutture/Trasporti e Interno), con riferimento al Decreto Interministeriale n. 226/2024 (e relative circolari applicative) concernente le modalità di tenuta, compilazione e gestione del Foglio di Servizio Elettronico (FDSE) e la disciplina operativa del servizio di Noleggio con Conducente (NCC). Tale decreto prevedeva, fra le altre misure, l'obbligo di un intervallo temporale minimo di attesa (almeno 20 minuti) tra la prenotazione e l'inizio del servizio, qualora non partisse dalla rimessa, l'obbligo di compilazione del Foglio di Servizio Elettronico (FDSE) mediante un'unica applicazione proprietaria e centralizzata gestita dallo Stato, accessibile esclusivamente tramite SPID/CIE, l'introduzione di vincoli operativi e rigidi divieti a carico dei vettori nell'organizzazione delle corse. Secondo la Regione tale assetto avrebbe leso la propria competenza legislativa e regolamentare in materia di **trasporto pubblico locale** (art. 117, quarto comma, Cost.) e di programmazione del territorio, e sarebbe costituito da misure sproporzionate che paralizzano l'attività degli operatori NCC e ne limitano ingiustificatamente l'organizzazione imprenditoriale.

La Corte costituzionale ha effettivamente accolto il ricorso della Regione Calabria ed annullato parzialmente il D.M. n. 226/2024, affermando i seguenti principi: (i) la competenza esclusiva dello Stato sulla tutela della concorrenza non è "onnivora". Quando interseca materie di competenza regionale (come il trasporto pubblico locale), l'intervento statale deve sempre rispettare i canoni di adeguatezza, idoneità e proporzionalità; (ii) in questo quadro, è irragionevole e sproporzionata l'imposizione di un tempo d'attesa minimo e fisso di 20 minuti tra la prenotazione e l'inizio della corsa. Tale vincolo non tutela la concorrenza, ma danneggia sia gli operatori sia gli utenti, imponendo limitazioni ingiustificate alla prestazione del servizio; (iii) l'obbligo di utilizzare esclusivamente l'applicazione proprietaria centralizzata dello Stato per compilare il Foglio di Servizio Elettronico trascura la possibilità di integrare o interoperare con sistemi regionali o gestionali aziendali: si tratta di un approccio sproporzionato rispetto all'obiettivo di contrasto all'abusivismo. Lo Stato non può imporre alle Regioni e agli operatori regole operative così dettagliate che soffocano l'autonomia

organizzativa e la programmazione regionale del trasporto pubblico non di linea. Da questa sentenza emerge quindi una nozione di concorrenza meno “granitica” rispetto ad altre pronunce, e che — dal punto di vista della proiezione normativa e sul sistema delle fonti — trova una importante limitazione specialmente laddove vada ad intersecarsi con competenze regionali esclusive.

2.1.6.6

Vecchi strumenti per nuovi problemi: il riparto delle materie alla luce di esigenze inedite

Come frequentemente capita, la Corte è stata chiamata anche nel 2025 a misurare la propria giurisprudenza sulle materie di competenza statale e regionale rispetto a contesti normativi nuovi ed inediti, nei quali si ripropone la necessità di individuare le rispettive sfere.

Un fenomeno (relativamente) recente, e che ha sollecitato un intervento normativo, è quello dell'*overtourism* e della regolamentazione degli affitti brevi. Sul punto, la sentenza n. **186** ha esaminato diverse disposizioni della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (il nuovo Testo Unico del Turismo regionale). Nello specifico, oggetto di impugnazione governativa sono stati gli articoli (tra cui gli artt. 41, 42, 43, 44, 45) che hanno introdotto una stretta per il contrasto all'*overtourism*: (i) l'obbligo per le attività di affittacamere, B&B, case vacanze e residenze d'epoca di operare esclusivamente in immobili aventi destinazione urbanistica turistico-ricettiva e non più meramente residenziale; (ii) l'imposizione della gestione in forma d'impresa per gran parte delle attività extralberghiere organizzate; (iii) la facoltà concessa ai Comuni ad alta densità turistica di porre tetti o limiti temporanei (fino a 5 anni) al rilascio di autorizzazioni per le locazioni brevi in aree sature o centri storici. Secondo il Governo, questa normativa avrebbe invaso la competenza statale sull'**ordinamento civile** (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.); imporre il cambio di destinazione d'uso urbanistico e la gestione in forma imprenditoriale avrebbe limitato ingiustificatamente il diritto di proprietà e di godimento del bene immobile (art. 832 cod. civ.). Inoltre, sarebbe stata ravvisabile una lesione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e della concorrenza: le limitazioni e i vincoli posti dai Comuni per frenare gli affitti brevi altererebbero il mercato e creerebbero disparità o ingiustificate barriere d'ingresso a vantaggio delle strutture alberghiere tradizionali.

La Corte costituzionale ha respinto il ricorso dello Stato, stabilendo che la disciplina della destinazione d'uso degli immobili e la

regolamentazione dell'impatto del turismo sulla città rientrano pienamente nella competenza regionale e comunale di **pianificazione urbanistica e governo del territorio**. In questo quadro i vincoli e gli obblighi urbanistici o di forma imprenditoriale non violano l'art. 41 Cost. o l'ordinamento civile, poiché il diritto di proprietà può essere conformato per motivi di utilità sociale e di interesse generale (come la salvaguardia dei centri storici, la vivibilità delle città e il diritto all'abitazione). Il potere ai Comuni di porre limiti trasparenti e temporanei alle locazioni turistiche brevi nelle aree ad alta pressione turistica non costituisce quindi un'invasione di campo rispetto alle competenze dello Stato. Peraltro, la Corte sul punto richiama anche il principio di sussidiarietà, e constata che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico).

Anche la sentenza n. **204** ha affrontato un tema — il fine-vita — che la Corte aveva già incontrato nella sua giurisprudenza, ma per la prima volta sotto l'angolo prospettico del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

La pronuncia in parola ha infatti ad oggetto l'intera legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 ("Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024" in materia di suicidio medicalmente assistito). Tale legge disciplinava l'iter procedurale, le tempistiche e i compiti dei comitati etici e delle ASL per l'accesso e l'assistenza all'autosomministrazione del farmaco letale nei casi di suicidio medicalmente assistito, in dichiarata attuazione della giurisprudenza della stessa Corte costituzionale. I parametri costituzionali evocati riguardavano l'art. 117, commi 2 (lett. l, m) e 3, Cost., contestando il Governo l'invasione delle competenze statali in materia di **ordinamento civile e penale**, di determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** (LEP) e dei principi fondamentali della **tutela della salute**.

La Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza di accoglimento parziale effettuando una "ricostruzione chirurgica" dei titoli competenziali, articolo per articolo. Per quello che qui interessa, in primo luogo la Corte ha salvato l'impianto generale della legge regionale, affermando che la definizione delle modalità procedurali e organizzative

delle ASL per verificare le condizioni del paziente ed erogare il percorso rientra nella competenza regionale sulla tutela della salute (e che, in assenza di principi fondamentali stabiliti da legge dello Stato, ben può la Regione procedere autonomamente). Non vi è lesione delle competenze statali in materia di ordinamento penale e di ordinamento civile: nel primo caso perché la legge non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per la loro applicazione né introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né infine produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato; nel secondo caso in quanto la legge regionale non intende riconoscere nella Regione Toscana un diritto che in altre regioni non è riconosciuto, ma mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali – uniformi in tutto il territorio nazionale – già si rinvenivano nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 della Corte costituzionale stessa.

La decisione ha ribadito l'urgente necessità di un intervento del Parlamento statale per garantire criteri di accesso chiari ed eguali su tutto il territorio nazionale.

Un ulteriore ambito (relativamente) nuovo affrontato ampiamente dalla Corte nel 2025 sotto il profilo del riparto di competenze legislative è quello della localizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili. Già con la sentenza n. **28** la Corte ha riconosciuto che il d.lgs. n. 199 del 2021 – che ha attuato la delega attribuita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020) – è stato adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE». Con la sentenza n. **184** la Corte ha esaminato una complessa questione di legittimità costituzionale relativa a diverse disposizioni della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi». In particolare, e per quello che qui interessa, le norme impugnate prevedevano: (i) l'estensione e applicazione delle nuove rigide preclusioni regionali anche ai procedimenti

autorizzativi e ai titoli rilasciati in passato (salvo il limite della modifica irreversibile dello stato dei luoghi già avviata); (ii) un divieto assoluto e aprioristico di installazione di impianti FER nelle aree qualificate come “non idonee” dalla legge regionale; (iii) la prevalenza del criterio di “non idoneità” nel caso di impianti parzialmente ricadenti in aree idonee e non idonee; (iv) l'estensione della disciplina di individuazione dei siti anche agli ambiti marini *off-shore*.

La Corte costituzionale ha accolto gran parte del ricorso dello Stato, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune delle principali norme della legge regionale: (i) per quello che concerne l'illegittimità dei divieti assoluti nelle aree “non idonee”, la Corte ha ribadito che la qualificazione di un'area come “non idonea” non può mai tradursi in un divieto assoluto e aprioristico di installazione di impianti FER. La decisione finale sulla realizzazione dell'impianto deve essere valutata all'esito del singolo procedimento autorizzatorio in concreto; (ii) con riferimento alla incostituzionalità dell'efficacia retroattiva e della caducazione dei titoli rilasciati, la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che estendeva i nuovi vincoli regionali ai procedimenti già conclusi o alle autorizzazioni già rilasciate, in quanto elide le posizioni giuridiche consolidate, i costi sostenuti dagli operatori e viola il principio del legittimo affidamento e gli obiettivi comunitari di diffusione delle FER; (iii) la Corte ha quindi chiarito che le Regioni possono individuare le aree idonee e non idonee esclusivamente con riferimento ai territori “a terra”, mentre la regolamentazione e la pianificazione dei siti marini *off-shore* spettano in via esclusiva allo Stato attraverso i Piani di gestione dello spazio marittimo.

Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel primo semestre del 2026

Nelle tabelle sottostanti, per un utile aggiornamento rispetto ai dati relativi all'anno 2025 riportati nel precedente paragrafo, sono sinteticamente riportate rilevanti pronunce di carattere monitorio e di illegittimità pronunciate dalla Corte costituzionale nel primo semestre dell'anno 2026.

Segue poi la sintesi della sentenza n. 23 del 2026 in materia di omogeneità di contenuti e finalità fra disposizioni introdotte in sede di conversione e testo originario del decreto-legge. Si tratta di una pronuncia di particolare rilievo per i temi trattati nel presente capitolo.

Le tabelle e le sintesi delle sentenze sono riprese dai numeri 1 e 2 del 2026 della rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale realizzata dai Servizi studi di Camera e Senato.

Nella Rassegna si riepilogano, con cadenza trimestrale, le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale. 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.

2.2.1 I moniti rivolti al legislatore

Ordinanza n. 25/2026

del 12 febbraio 2026 – 5 marzo 2026

Corresponsione differita e rateizzata dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici cessati dall'impiego per raggiunti limiti di età o di servizio: rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 14 gennaio 2027, all'esito della quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di un intervento riformatore che pianifichi l'eliminazione dei meccanismi dilatori.

Estratto. «8.1. — I giudici rimettenti chiedono, anzitutto, l'ablazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che, per i dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, l'ente erogatore liquida il trattamento di fine servizio decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e che alla corresponsione dell'importo agli aventi diritto lo stesso ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi. (...) I giudici a quibus chiedono, altresì, la caducazione della disciplina del pagamento rateale di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sempre nella parte in cui si applica alle ipotesi di cessazione del rapporto di impiego per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Tale disposizione delinea un ulteriore meccanismo dilatorio basato su

previsioni concatenate di soglie crescenti, stabilendo, in particolare, che il riconoscimento del trattamento di fine servizio è effettuato: "a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo". (...) 12. — (...) questa Corte ha già segnalato la necessità di rimuovere le disposizioni sul pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto per le ipotesi in cui i dipendenti

pubblici cessino dall'impiego per raggiungimento dei limiti di età e di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Con la sentenza n. 159 del 2019 è stata, infatti, sottolineata l'urgenza di ridefinire una disciplina "non priva di aspetti problematici", nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, in quanto, "con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto (...) rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana". Successivamente, la sentenza n. 130 del 2023 ha ribadito la contrarietà all'art. 36 Cost. delle dilazioni imposte dalle stesse norme ora in scrutinio, sul presupposto che la garanzia costituzionale della giusta retribuzione, anche differita, si sostanzia non solo nella congruità dell'emolumento, ma anche nella tempestività della sua corresponsione. Questa Corte ha, tuttavia, ritenuto di non poter porre rimedio al riscontrato vulnus, in quanto l'individuazione delle soluzioni a tal fine necessarie attinge alla discrezionalità del legislatore anche in ragione del "rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto (...) comporta" (...). Ha, quindi, dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, indicando però, quale rimedio alla riscontrata violazione, una riforma che, partendo dai trattamenti di importo più modesto, coinvolga successivamente e con gradualità tutti gli altri. In definitiva, la sentenza n. 130 del 2023, pur avendo riscontrato il contrasto con i parametri evocati, non è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma ha

rimesso, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore il quomodo dell'intervento a tal fine necessario (sentenze n. 46 del 2025, n. 71 del 2023, n. 22 del 2022 e n. 120 del 2021), rimarcando, al contempo, la improcrastinabilità della *reductio ad legitimitatem*. 12.1. — Al pressante invito contenuto nella predetta pronuncia il legislatore ha dato un primo, solo parziale riscontro con due recenti interventi riformatori. È stato, in primo luogo, ampliato il novero dei dipendenti pubblici che, in ragione della loro condizione di fragilità, possono beneficiare dell'erogazione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto nel termine di tre mesi dalla cessazione dal servizio, senza ulteriori dilazioni. L'art. 16, comma 2, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha, infatti, previsto che, oltre ai soggetti inabili al lavoro, anche gli invalidi e gli inidonei possono percepire il TFS entro il termine trimestrale di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito. Un successivo intervento legislativo ha investito direttamente la disciplina ora oggetto di censura, riducendo l'estensione del termine annuale per la liquidazione delle spettanze di fine servizio. L'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 ha, in particolare, stabilito che "con effetto dal 1° gennaio 2027 e con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dalla predetta data, all'articolo 3, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, le parole: 'dodici mesi' sono sostituite dalle seguenti: 'nove mesi'". Per effetto di tale disposizione, per i dipendenti che matureranno i requisiti di pensionamento, per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, a decorrere dal 1° gennaio 2027 il termine per la liquidazione del TFS è, dunque,

ridotto di tre mesi. 12.2. — Non può certamente ritenersi che le modifiche introdotte dalle richiamate riforme abbiano avviato in modo sostanziale quel processo di graduale, ma completa, eliminazione dei termini per il riconoscimento delle spettanze di fine servizio sollecitato da questa Corte. Si tratta, invero, di provvedimenti dalla portata circoscritta, posto che il primo riguarda soltanto un ristretto gruppo di aventi diritto, ossia i lavoratori invalidi e inidonei, e il secondo, pur incidendo sulle previsioni in scrutinio, ha ridotto soltanto in misura esigua i tempi di erogazione del trattamento, per di più limitando l'abbreviazione al solo termine di liquidazione di cui all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e differendo l'operatività della disposta riduzione al 1° gennaio 2027. A ciò va aggiunto che dalla formulazione dell'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 non si ricava che l'operata riduzione si iscriva in un disegno di progressiva rimozione di entrambi i meccanismi dilatori né, di conseguenza, che il legislatore abbia previsto che ad essa seguiranno analoghe misure entro un definito margine temporale. Neanche nei lavori preparatori della nuova disposizione — dai quali, peraltro, emerge che la contrazione dei tempi di erogazione del TFS è precipuamente intesa a dare seguito al monito espresso da questa Corte — si rinvencono riferimenti a futuri sviluppi dell'intervento riformatore. 12.3. — La pur persistente incompatibilità del pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio con la garanzia di adeguatezza della retribuzione consacrata nell'art. 36 Cost. allo stato, tuttavia, non può condurre alla caducazione delle disposizioni censurate. Questa Corte non può, infatti, esimersi dal considerare, ancora una volta, che un intervento ablativo comporterebbe l'espunzione

contestuale e retroattiva di ogni dilazione e, di conseguenza, la immediata esigibilità dei trattamenti, ivi compresi quelli maturati anteriormente alla pronuncia e in corso di erogazione. Una statuizione siffatta si tradurrebbe quantomeno in un temporaneo, ma assai significativo impatto sulle finanze pubbliche in termini di fabbisogno di cassa; ciò che richiede di rimettere alla discrezionalità legislativa “la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato” (sentenza n. 130 del 2023), al fine, costituzionalmente necessario, della eliminazione dei meccanismi dilatori in scrutinio (sentenza n. 32 del 2021). 12.4. — Spetta, pertanto al legislatore programmare una riforma che, pur anche nel segno della gradualità, dia continuità alle misure recentemente adottate, in modo da ristabilire, entro un orizzonte temporale definito e ragionevole, la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS, eventualmente distribuendo su più esercizi l'effetto di cassa correlato alla rimozione del differimento e della rateizzazione della corresponsione degli stessi. 12.5. — Per consentire al legislatore di assumere le relative decisioni questa Corte, valendosi dei propri poteri di gestione del processo costituzionale, ritiene necessario disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale per l'udienza del 14 gennaio 2027, all'esito della quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una novella legislativa che pianifichi la eliminazione dei meccanismi dilatori di cui si tratta “in conformità alle segnalate esigenze di tutela” (ordinanza n. 207 del 2018). Nella vicenda in esame, in cui la tutela di diritti presidiati dalla garanzia costituzionale della giusta retribuzione, incidendo sulla corretta gestione dei

flussi finanziari, involge scelte demandate, in linea di principio, al legislatore, lo “spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale” (ancora, ordinanza n. 207 del 2018; in senso conforme le ordinanze n. 97 del 2021 e n. 132 del 2020) rende doveroso consentire allo stesso

legislatore di individuare le misure più idonee a contemperare la indifferibile necessità di un intervento legislativo al fine della *reductio ad legitimitatem* con l'esigenza di pianificare la distribuzione temporale dell'incremento del fabbisogno di cassa ad essa correlato».

Sentenza n. 68/2026

del 9 febbraio 2026 – 5 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 669; Senato Doc. VII n. 176

Intervento per arginare il fenomeno dei “liberi sospesi”, in base al quale, dato l'eccessivo carico di procedimenti, i tribunali di sorveglianza non riescono a rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di accesso alle misure alternative presentate da persone condannate in via definitiva la cui pena è stata sospesa.

Estratto. «6.1. — Questa Corte ha già rilevato che “la sospensione dell'esecuzione costituisce un istituto di favore per i condannati nei cui confronti devono essere eseguite pene detentive brevi, perché ne impedisce l'immediato ingresso in carcere e dà loro modo di richiedere e, se ne sussistono le condizioni, ottenere una misura alternativa alla detenzione” (sentenza n. 90 del 2017). La ratio dell'istituto è, dunque, quella di evitare la limitazione della libertà personale nella forma più severa — la detenzione in carcere — nei casi in cui al condannato potrebbe essere riconosciuta, sin dall'inizio, la possibilità di scontare la pena secondo modalità meno incisive su quella libertà e maggiormente funzionali al percorso di rieducazione. In coerenza con questa funzione dell'istituto, si è altresì affermato che vi è un “tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i

casi di accesso alle misure alternative” (sentenza n. 41 del 2018). Detto altrimenti, sussiste un “parallelismo” (...) tra la possibilità, in astratto, di immediato accesso alle misure alternative — nel senso che, in ragione del quantum di pena da scontare, il condannato può presentare istanza di accesso a dette misure, rimanendo in capo alla magistratura di sorveglianza il dovere di vagliare l'istanza in concreto — e dovere del pubblico ministero di disporre la sospensione dell'ordine di esecuzione, così da consentire al condannato di presentare detta istanza senza essere, nelle more della relativa decisione, privato della libertà personale. Questo meccanismo, in linea con i principi di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di rieducazione del condannato di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. evita la frattura dei legami del condannato “con il proprio contesto familiare, sociale e

— soprattutto — lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo” (sentenza n. 3 del 2023). Inoltre, quando la pena da scontare è breve, evita il rischio, assai probabile in concreto, che la decisione del giudice di sorveglianza sull’accesso alle misure alternative “intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena” (...). Proprio perché il collegamento in questione costituisce “un punto di equilibrio ottimale” (sentenza n. 41 del 2018) e risponde a principi costituzionali, il legislatore dovrebbe con prontezza intervenire, come questa Corte ha già avuto modo di sollecitare, per “arginare l’allarmante fenomeno della dilatazione della platea dei liberi sospesi” (sentenza n. 176 del 2024). In ragione dell’eccessivo carico di procedimenti, infatti, i tribunali di sorveglianza non riescono a rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di accesso alle misure alternative presentate da persone condannate in via definitiva la cui pena è stata sospesa, con conseguente creazione, appunto, di un “enorme numero di cosiddetti liberi sospesi” (sentenza n. 84 del 2024; sul punto, anche sentenza n. 201 del 2025): ciò che si pone a discapito tanto dell’efficienza della giustizia penale, la quale “non può essere valutata unicamente in rapporto al processo di cognizione, trascurando i tempi di attivazione della fase esecutiva” (sentenza n. 176 del 2024), quanto delle stesse esigenze di sicurezza pubblica, a fronte di situazioni che potrebbero indurre il giudice di sorveglianza a negare l’accesso ai benefici penitenziari, quanto, infine, dei diritti del condannato, che non può essere lungamente lasciato nell’incertezza circa le modalità con cui dovrà scontare la pena, che possono evidentemente essere più o meno limitative della libertà personale. 6.1.1. — Fermo, in

linea di principio, il parallelismo tra possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione e sospensione dell’esecuzione della pena, questa Corte ha altresì osservato che detto parallelismo è tendenziale, perché “appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti” (sentenza n. 41 del 2018). Il legislatore può ritenere, pertanto, che, ferma restando la possibilità di fare immediatamente istanza di accesso alle misure alternative, la pena carceraria debba essere la risposta iniziale alla commissione del reato accertato in via definitiva o in ragione della particolare pericolosità di cui sono indice specifici delitti (sentenze n. 3 del 2023, n. 238 del 2021, n. 216 del 2019, n. 41 del 2018, n. 90 del 2017 e n. 125 del 2016), o perché l’accesso alle misure alternative “è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all’esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione” (sentenza n. 41 del 2018). Al contempo, (...) proprio perché si tratta di “eccezioni al punto di equilibrio ottimale rappresentato dalla regola generale della corrispondenza tra il limite di pena stabilito per l’accesso alla misura alternativa e quello stabilito ai fini della sospensione dell’ordine di esecuzione” (sentenza n. 3 del 2023), le scelte del legislatore che rompano il parallelismo devono essere sottoposte a uno scrutinio “particolarmente stretto” (sentenza n. 41 del 2018). (...)».

Sentenza n. 71 del 2026

del 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 671; Senato Doc. VII n. 177

Intervento legislativo volto a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma del 2017, commisurandoli al livello qualitativo e quantitativo dell'attività svolta e tenendo conto della circostanza che essa, di regola, non ha il carattere dell'esclusività.

Estratto. «14. — Per fare fronte alla notoria e sempre crescente mole di lavoro gravante sulla giurisdizione e per rispondere alla pressante richiesta di una giustizia celere ed efficace, anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, da tale assetto costituzionale il legislatore, in parte, e soprattutto la prassi si sono nel tempo allontanati. In primo luogo, sul piano legislativo si è registrato un ampliamento dei compiti e delle funzioni attribuiti ai magistrati onorari (di tale scenario questa Corte ha già dato conto nella citata sentenza n. 41 del 2021, con specifico riferimento ai giudici ausiliari d'appello, e nella sentenza n. 172 del 2021, con riferimento ai GOT), in tensione con il disegno costituzionale che richiede un impiego marginale di tale figura. Correlativamente, nella prassi, i magistrati onorari, in forza di circolari del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e di direttive dei capi degli uffici, sono stati spesso impiegati negli uffici di appartenenza in maniera tutt'altro che occasionale (...). In secondo luogo, per rispondere alle medesime esigenze, il legislatore, fino all'entrata in vigore della riforma del 2017, ha via via prorogato gli incarichi dei vari

magistrati onorari, incarichi che, invece, in consonanza con il ricordato modello costituzionale, erano stati originariamente configurati come delimitati nel tempo e rinnovabili per un numero limitato di volte (...) [...]. 15. — In ragione delle riferite circostanze, i magistrati onorari (...) hanno avviato negli ultimi anni un vasto contenzioso sia innanzi alla giurisdizione ordinaria che a quella amministrativa. In tale contenzioso, i magistrati in questione, sulla base dell'assunto di fondo di avere svolto, di fatto, un lavoro subordinato alle dipendenze del Ministero della giustizia, hanno avanzato una serie di pretese, aventi principalmente a oggetto: a) la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato identico o assimilato a quello dei giudici professionali o, comunque, di natura subordinata o, più di recente, "ai sensi" del diritto dell'Unione; b) l'accertamento del diritto a un trattamento economico, anche con riferimento alle ferie retribuite, equiparato o parametrato a quello dei magistrati professionali o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; c) l'accertamento del diritto a un trattamento previdenziale e assistenziale (assicurazione per

malattie e infortuni, congedi di maternità et cetera) identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; d) l'accertamento del diritto a un trattamento di fine rapporto identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; e) l'accertamento del diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione degli incarichi, considerati contratti di lavoro a termine alla stregua del diritto dell'Unione. 16. — Parallelamente, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione avente a oggetto sia la reiterazione degli incarichi a termine dei magistrati onorari sia diversi profili del loro trattamento giuridico ed economico, ritenuti in contrasto con il diritto dell'Unione relativo alla tutela dei lavoratori. Si tratta della procedura n. 2016/4081, la quale, dopo numerose interlocuzioni tra la Commissione e il Governo italiano, è sfociata in due distinte iniziative: 1) con riferimento ai magistrati onorari “di nuova nomina” (successiva, cioè, all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017), nel ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia UE, causa C-863/25, depositato in data 19 dicembre 2025; 2) con riferimento ai magistrati onorari “di lungo corso”, ossia a quelli in servizio alla data dell'entrata in vigore della riforma del 2017, in una nuova procedura di infrazione (n. 2025/2159), avviata l'8 ottobre 2025, la cui lettera di messa in mora — che ha per oggetto principale proprio le disposizioni, tra cui quella in questa sede censurata, che prevedono la rinuncia alle pretese nascenti dai rapporti onorari pregressi — è stata depositata in giudizio

dall'Avvocatura generale dello Stato, a tanto onerata con decreto istruttorio presidenziale del 22 gennaio 2026. 17. — Come è noto, per fare fronte alla descritta situazione, il legislatore ordinario è intervenuto dapprima con la riforma del 2017 e poi con diversi interventi di modifica alla stessa riforma. Con specifico riferimento ai magistrati onorari “di lungo corso” — ossia a quelli interessati dalla disposizione censurata — il legislatore, per quanto in questa sede rileva, ha ritenuto di procedere alla loro stabilizzazione. In particolare, l'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, per come modificato dapprima dai commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e poi dalla legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), ha previsto la creazione di un “ruolo ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio” (così, l'attuale rubrica). A tale ruolo si accede mediante una procedura di conferma “a tempo indeterminato”, sino al compimento dei settanta anni di età (comma 1). La procedura consiste in un colloquio orale, della durata massima di trenta minuti, su un caso pratico di diritto civile sostanziale e processuale oppure sul diritto penale sostanziale e processuale, in base al settore in cui i candidati hanno esercitato le funzioni giurisdizionali onorarie (comma 4) [...] [L] a rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse opera se il magistrato onorario: i) partecipa alla procedura e la supera; ii) vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; iii) non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità (detto in altri termini, la rinuncia consegue al superamento della procedura o, alternativamente a esso, all'accettazione dell'indennità). (...) 21. — In linea generale, il diritto dell'Unione, fermi il principio di non discriminazione e il diritto alle ferie garantiti

anche dal suo diritto primario, tutela i diritti del lavoratore su cui si è soffermata la Corte di giustizia attraverso direttive di armonizzazione (oggi ai sensi dell'art. 153, paragrafo 2, lettera b, TFUE), che fissano standard minimi, ossia "principi generali e prescrizioni minime" (...) che lasciano margini di discrezionalità agli Stati membri, i quali, dunque, possono declinare il contenuto economico di quei diritti secondo le specificità dei rapporti che vengono in rilievo nei rispettivi ordinamenti nazionali [...](...) Per il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia: – la qualifica della magistratura come onoraria, scelta dal legislatore interno, è indifferente, dovendosi verificare, in concreto, se il magistrato onorario abbia di fatto svolto prestazioni riconducibili a un rapporto di lavoro ai sensi del medesimo diritto dell'Unione, tali essendo quelle prestazioni "reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo" (sentenze UX e PG); – sono indici sintomatici della sussistenza di tale rapporto di lavoro l'assoggettamento dei magistrati onorari alle tabelle che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione della loro attività, agli ordini di servizio dei capi degli uffici e ai provvedimenti organizzativi del CSM, l'obbligo di reperibilità e la sussistenza di una responsabilità disciplinare analoga a quella dei magistrati professionali (punti 109 e 111 della sentenza UX); – in presenza, di fatto, di un rapporto di lavoro come sopra individuato, i magistrati onorari hanno diritto alle ferie retribuite e, in virtù del divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo parziale e determinato, a un trattamento previdenziale e assistenziale; – quest'ultimo e, più in generale, le condizioni di impiego (id est, il trattamento

economico e giuridico) dei magistrati onorari che siano lavoratori nei sensi sopra precisati non deve essere il medesimo dei magistrati professionali, che sono assunti come categoria "comparabile" ai soli fini del principio di non discriminazione, in quanto addetti a una occupazione "simile" (clausola 3, paragrafo 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e clausola 3, paragrafo 1, numero 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale); – le circostanze che i magistrati professionali, a differenza dei magistrati onorari, sono assunti mediante pubblico concorso, rivestono mansioni e svolgono compiti di maggiore complessità (sentenze UX, PG e Peigli) integrano una "ragione oggettiva" (clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale) di differenziazione tra le due categorie; – la stabilizzazione dei magistrati onorari, da un lato, è una misura non obbligatoria per sanzionare, in maniera efficace e dissuasiva, la reiterazione abusiva dei contratti a termine, e, dall'altro, esclude la necessità del cumulo con il risarcimento del danno; – la predetta stabilizzazione, ove prescelta dallo Stato membro, non può, tuttavia, essere condizionata a una rinuncia generalizzata dei magistrati onorari (non solo al diritto alle ferie, ma) a tutti i diritti, relativi al rapporto di lavoro pregresso, che sono loro conferiti dal diritto dell'Unione. 22. – Vi è dunque (...) una coerenza di contenuti tra il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale, a tenore del quale il trattamento economico e giuridico dei magistrati onorari non è equiparabile a quello dei magistrati professionali [...], a cominciare proprio dal profilo retributivo (...). 23. – Alla luce del ricostruito contesto normativo e giurisprudenziale, la disposizione censurata non regge

alle censure del rimettente. La rinuncia generalizzata alle pretese nascenti dal rapporto pregresso rappresenta (...) una contropartita ex lege della stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso, introdotta per porre rimedio alla reiterazione dei loro incarichi, oggetto di censura da parte della Commissione europea. 23.1. — Tale intervento, tuttavia, nel modo in cui è stato costruito, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione (...). (...) secondo la CGUE, la stabilizzazione, pur cancellando l'illecito, non può (...) tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale conferita dal diritto dell'Unione ai lavoratori (così, ancora, la sentenza Pelavi, punti 78 e 79). (...). 23.3. — La “ragione oggettiva”, espressamente prevista dai citati accordi quadro, nonché il rinvio alle “condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali” operato dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE — entrambi richiamati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sui magistrati onorari — giustifica, alla luce del loro status costituzionale e delle differenze di compiti e di competenze rispetto ai magistrati professionali, il loro diverso trattamento economico rispetto a questi ultimi, anche con riguardo al rapporto precedente la stabilizzazione. Pertanto, ben avrebbe potuto il legislatore — nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari — determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività

differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017). Nel contesto di un simile intervento, il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina (sentenze n. 31 del 2025, n. 130 del 2023 e n. 234 del 2020), comunque sottoposta al controllo di ragionevolezza da parte di questa Corte. Invece, la disposizione censurata — lungi dal determinare, nell'esercizio della discrezionalità legislativa circoscritta dai richiamati principi di diritto costituzionale e del diritto dell'Unione, il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione — ha imposto ai predetti magistrati, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, conseguentemente, ha impedito loro di agire in giudizio o, come nel caso del giudizio a quo, di proseguire le azioni già intraprese a tutela dei suddetti diritti. Pertanto, tale disposizione viola il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., che rientra “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio” (sentenza n.

18 del 1982, e, nello stesso senso, sentenze n. 48 del 2021 e n. 82 del 1996), e, al contempo, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., il diritto a un ricorso effettivo innanzi a un giudice, di cui all'art. 47, paragrafo 1, CDFUE (sentenza n. 65 del 2024). 23.4. — (...) non è sufficiente a escludere il rilevato vizio di legittimità costituzionale lo spazio decisionale lasciato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le loro pretese in giudizio. Tale spazio risulta oltremodo compresso, posto che la rinuncia è comunque imposta quale contropartita della stabilizzazione, che (pur essendo disarmonica rispetto al fisiologico funzionamento del principio del pubblico concorso) resta eccezionalmente legittima se approntata al fine di cancellare l'illecito comunitario, ma non se utilizzata come strumento sproporzionato per privare i magistrati onorari, in radice, della possibilità di agire in giudizio per una più ampia serie di pretese sostanziali garantite dal diritto dell'Unione. (...)

25. — Sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta e alla circostanza che, di regola, non ha il carattere dell'esclusività. Nelle more di tale intervento, non potrà che spettare al giudice comune — ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione — quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali».

Sentenza n. 74 del 2026

del 23 febbraio 2026 – 12 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 674

Intervento normativo volto a temperare, nell'ottica del *favor debitoris*, il pieno esplicarsi del diritto a presentare l'istanza di esdebitazione con l'esigenza dell'individuazione di un lasso temporale più definito.

Estratto. «7.1. — (...) l'istituto dell'esdebitazione (...), comportando “la inesigibilità dal debitore dei crediti rimasti insoddisfatti nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale o

di liquidazione controllata” (art. 278, comma 1), mira a “ricollocare utilmente il debitore all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni (sentenza n. 245

del 2019)” (sentenza n. 65 del 2022). Il meccanismo in esame, nel solco del diritto dell’Unione europea, “sacrifica le residue ragioni creditricie – comportando una responsabilità patrimoniale limitata nel tempo – onde consentire a debitori non immeritevoli una ‘ripartenza’ (il cosiddetto fresh start)” (sentenza n. 6 del 2024). Tale ratio emerge già dalla legge delega n. 155 del 2017, che, nel fissare i principi e i criteri direttivi della riforma della disciplina della crisi d’impresa e dell’insolvenza, rivela – come si evince dai lavori preparatori – l’impellenza di intervenire sul settore per recepire le “sollecitazioni provenienti dall’Unione europea e in particolare dalla raccomandazione (UE) 2014/135 della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all’insolvenza”, fra l’altro in vista dell’obiettivo di quest’ultima di “dare una seconda opportunità in tutta l’Unione agli imprenditori onesti che falliscono” (considerando n. 1), ammettendoli al più presto al “beneficio della liberazione integrale dai debiti oggetto del fallimento dopo massimo tre anni” (paragrafo 30). Obiettivo, questo, successivamente perseguito anche dalla direttiva Insolvency (...) là dove si richiede agli Stati di rimuovere gli ostacoli all’esercizio delle libertà fondamentali, quali la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento garantendo, fra l’altro, “agli imprenditori onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l’esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo” (considerando n. 1) e sulla base di una semplificazione delle procedure. Proprio a tale scopo, l’art. 21 di tale direttiva dispone, infatti, che gli Stati membri non solo provvedono “affinché il periodo trascorso il quale l’imprenditore insolvente può essere liberato integralmente dai propri debiti

non sia superiore a tre anni” (paragrafo 1), ma pure “affinché l’imprenditore insolvente che abbia adempiuto gli obblighi che gli incombono, ove esistano a norma del diritto nazionale, sia liberato dai debiti alla scadenza dei termini per l’esdebitazione senza necessità di rivolgersi all’autorità giudiziaria o amministrativa per aprire un’altra procedura” (paragrafo 2). In questa cornice va inserito l’art. 8 della citata legge delega, che, in specie al comma 1, lettera a), attribuisce al legislatore delegato il compito di “prevedere per il debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura e, in ogni caso, dopo tre anni dalla sua apertura, al di fuori dei casi di frode o di malafede e purché abbia collaborato con gli organi della procedura”. 7.2. – In attuazione della delega, il codice della crisi d’impresa, fin dalla prima versione di cui al d.lgs. n. 14 del 2019 (peraltro entrato in vigore solo il 15 luglio 2022, a seguito di varie proroghe e di numerosi interventi correttivi e modificativi), non solo ha riaffermato la centralità dell’istituto dell’esdebitazione, già contemplato nella legge fallimentare, ma ne ha anche esteso significativamente il raggio d’adozione. Con riguardo alle condizioni temporali di accesso e al procedimento per conseguire l’esdebitazione, sin dalla sua prima formulazione, l’art. 281 cod. crisi d’impresa ha stabilito che “1. Il tribunale, contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura, sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli articoli 278, 279 e 280, dichiara inesigibili nei confronti del debitore i debiti concorsuali non soddisfatti. 2. Allo stesso modo il tribunale provvede, su istanza del debitore, quando siano decorsi almeno tre anni dalla data in cui è stata aperta la procedura di liquidazione giudiziale”.

Tale previsione si lega a quanto disposto dall'art. 279 che — in origine con esclusivo riferimento all'esdebitazione connessa alla procedura di liquidazione giudiziale — ha espressamente riconosciuto in favore del debitore “meritevole” il “diritto a conseguire l'esdebitazione decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente” (comma 1). Con il d.lgs. n. 136 del 2024, entrato in vigore il 28 settembre 2024, sono state adottate, come emerge dalla relazione illustrativa, “disposizioni integrative di coordinamento del medesimo Codice” nonché “disposizioni correttive” per “far fronte alle criticità interpretative e applicative emerse nella fase di prima attuazione del Codice”, come si è detto emanato nel 2019, corretto ancor prima della sua entrata in vigore, e poi già ulteriormente modificato per il recepimento della direttiva 2019/1023/UE con il decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83 (...). Nella medesima relazione illustrativa del d.lgs. n. 136 del 2024 la ratio dell'intervento è esplicitamente individuata nella necessità di migliorare la comprensione dei nuovi istituti e di agevolare così l'effettività e l'efficienza del sistema di gestione della crisi e dell'insolvenza “tenendo presente la prospettiva adottata dal legislatore europeo in termini di agevolazione della ristrutturazione precoce, dell'esdebitazione e di procedure liquidatorie rapide ed efficienti”. In tale contesto, l'art. 279 cod. crisi d'impresa è divenuto norma generale sulle esdebitazioni, in quanto inerente anche a quelle riferite alle procedure di liquidazione controllata, rimanendo tuttavia invariata la disciplina ivi già prevista, che attribuisce al debitore il diritto a conseguire l'esdebitazione “decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura

della procedura, se antecedente”. L'art. 281, comma 1, concernente le sole esdebitazioni relative alle procedure giudiziali, ha subito, invece, una duplice modifica. Innanzitutto, è stata introdotta la previsione secondo cui il tribunale dichiara “su istanza del debitore” — sempre contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura e sentiti gli organi della stessa — l'inesigibilità nei confronti del medesimo dei debiti concorsuali non soddisfatti. Inoltre, si è stabilito, al secondo periodo, che l'istanza del debitore deve essere comunicata a cura del curatore ai creditori ammessi al passivo, che possono presentare osservazioni nel termine di 15 giorni. 7.3. — (...) deve ritenersi che la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. sia priva di fondamento, ove sia correttamente interpretata la disposizione censurata. Invero, la previsione secondo cui il tribunale dichiara l'esdebitazione, su istanza di parte, “contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura” (...), può e deve essere intesa (...) nel senso di non precludere al debitore la possibilità di presentare domanda di esdebitazione “subito dopo la chiusura della procedura”, come prescritto dall'art. 8, comma 1, lettera a), della legge delega n. 155 del 2017. Sia la disposizione della legge di delega sia quella introdotta dal legislatore delegato, devono, infatti, essere lette alla luce della ratio complessiva della disciplina in esame che, conformemente alla normativa europea sull'esdebitazione, è volta a consentire al debitore “meritevole” di ottenere al più presto, e comunque decorsi tre anni, nell'ambito di un'unica procedura (di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata), la liberazione dai debiti rimasti insoddisfatti. Certamente in armonia con il principio del favor debitoris — di cui sono espressione sia la richiesta dell'unicità della procedura, sia quella

di consentire l'esdebitazione in modo sollecito, formulate dal summenzionato art. 21, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2019/1023/UE – è la previsione in base alla quale il debitore che ha presentato l'istanza in corso di procedura ha il diritto di conseguire l'esdebitazione già “al momento della chiusura” della medesima (art. 279, comma 1, cod. crisi d'impresa), se antecedente al decorso di tre anni dall'apertura della stessa. Parimenti in linea con il medesimo favor debitoris risulta anche il criterio direttivo (art. 8, comma 1, lettera a, della legge n. 155 del 2017) che impegnava il legislatore delegato a prevedere la possibilità, per il debitore, di presentare l'istanza di esdebitazione “subito dopo” la chiusura della procedura, sicché a tale previsione deve essere assegnato un ruolo dirimente nell'esegesi della disposizione introdotta dal legislatore delegato. E ciò tanto più in considerazione del fatto che, in assenza di un obbligo per il curatore o il liquidatore di informare il debitore dell'imminente chiusura della procedura, ben può verificarsi che quest'ultima abbia luogo senza che il debitore ne sia informato. Di conseguenza, l'art. 281, comma 1, cod. crisi d'impresa, là dove dispone che il tribunale, su istanza di parte, dichiara inesigibili i crediti concorsuali non soddisfatti, “contestualmente alla pronuncia del decreto di chiusura della procedura” (sentiti gli organi della stessa e verificata la sussistenza delle condizioni di ammissibilità) – e peraltro previa valutazione delle osservazioni presentate dai creditori stessi nel termine di 15 giorni dalla comunicazione dell'istanza di esdebitazione ad opera del curatore –, va inteso nel senso di fare riferimento a una “contestualità logica” piuttosto che strettamente “cronologica”. Ciò consente di affermare che tale contestualità sussiste non solo quando il tribunale, avendo ricevuto l'istanza del debitore

prima della conclusione della procedura, provveda all'esdebitazione direttamente con il decreto di chiusura della stessa, ma anche quando, ove l'istanza sia stata presentata “subito dopo” la chiusura, il tribunale pronunci l'esdebitazione con un successivo decreto, all'esito di un sub-procedimento svolto pur sempre nell'ambito della liquidazione giudiziale. L'“unicità della procedura” richiesta dal diritto UE ricorre, infatti, sicuramente quando detta istanza sia presentata prima che il decreto di chiusura acquisti efficacia, secondo quanto dispone l'art. 235, comma 4, cod. crisi d'impresa, ma anche tutte le volte in cui la presentazione della medesima abbia luogo nel periodo di ultrattività degli organi della procedura concorsuale (...).

L'interpretazione che si impone al lume del parametro dell'art. 76 Cost., sempre in armonia con il diritto di derivazione europea, garantisce, a un tempo, la maggiore tempestività possibile della esdebitazione (posto che è nell'interesse del debitore formulare l'istanza al più presto) e un'adeguata tutela dei creditori, che comunque non rimangono esposti sine die a una situazione di incertezza. Considerata la delicatezza degli interessi in gioco, resta ovviamente affidato alla valutazione del legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (ex multis, sentenze n. 146 e n. 76 del 2025), un intervento di riassetto della disciplina in esame, frutto di plurimi e frammentari interventi normativi susseguiti in un breve lasso di tempo, volto a meglio contenere, nell'ottica prioritaria del favor debitoris, il pieno esplicarsi del diritto a presentare l'istanza di esdebitazione con l'esigenza dell'individuazione di un lasso temporale più definito, tenendo conto di tutte le possibili implicazioni sistematiche».

Sentenza n. 84 del 2026

del 10 marzo 2026 – 19 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 680

Intervento legislativo volto a rideterminare la durata fissa decennale delle misure interdittive e dell'incandidabilità previste per amministratori, sindaci e presidenti di Provincia riconosciuti responsabili del dissesto finanziario dell'ente locale.

Estratto. «22. – (...) le questioni sono inammissibili, perché, pur a fronte di evidenti criticità, la *reductio ad legitimitatem* cui ambiscono i rimettenti non può che spettare al legislatore, data la pluralità di soluzioni idonee allo scopo, che implica diversificate scelte di sistema, come testimonia la complessa evoluzione che ha subito la disciplina delle misure interdittive per gli amministratori e i sindaci responsabili del dissesto. 22.1. – Il comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali è stato oggetto di numerose modifiche nel corso degli anni. La versione originaria della disposizione prevedeva che gli amministratori che la Corte dei conti avesse riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni prodotti con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non potessero ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni e organismi pubblici e privati, ove la magistratura contabile, valutate le circostanze e le cause che avevano determinato il dissesto, avesse accertato che questo era diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore era stato riconosciuto responsabile. Successivamente, l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 6

settembre 2011, n. 149 (...) ha esteso la durata della misura interdittiva a dieci anni e ha inserito, fra i soggetti su cui far ricadere le conseguenze del dissesto, laddove ritenuti responsabili, anche i sindaci e i presidenti di provincia, disponendone l'incandidabilità per dieci anni, nonché i membri del collegio dei revisori, vietandone la nomina nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti e organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a dieci anni. Queste norme, in sintesi, limitavano l'accertamento della Corte dei conti ai cinque anni precedenti alla dichiarazione del dissesto, prevedevano una misura interdittiva della durata di cinque anni, poi estesa a dieci, e consideravano rilevanti solo le condotte che potessero qualificarsi come cause dirette della determinazione del dissesto. Di seguito, l'art. 3, comma 1, lettera s), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, oltre a introdurre una specifica disposizione per i revisori contabili, inserendo nell'art. 248 t.u. enti locali il nuovo comma 5-bis, ha aggiunto all'interdizione e all'incandidabilità anche una sanzione pecuniaria, graduabile da un minimo di cinque volte a un massimo di venti volte la retribuzione lorda dovuta al soggetto responsabile al momento della violazione, ha eliminato il limite di

indagine ai cinque anni precedenti al dissesto e ha previsto che la responsabilità possa essere riferita anche al semplice fatto di aver contribuito, con condotte commissive o omissive connotate da dolo o colpa grave, alla determinazione del dissesto, e non più, come in precedenza, al solo fatto di aver determinato in modo diretto il predetto evento. Sino all'introduzione della sanzione pecuniaria, dunque, la misura interdittiva costituiva l'unica conseguenza della violazione del precetto contenuto nell'art. 248 t.u. enti locali. Deve poi rilevarsi che, mentre per i componenti gli organi di revisione le misure interdittive sono graduabili in rapporto alla gravità della condotta, nei confronti degli amministratori, dei sindaci e dei presidenti di provincia esse sono stabilite in misura fissa. Il descritto sistema sanzionatorio a carico di amministratori, sindaci e presidenti di provincia previsto dal censurato comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali, peraltro, è coevo al più ampio disegno di riforma che ha visto la luce con il d.lgs. n. 235 del 2012, emanato a breve distanza di tempo rispetto al richiamato d.l. n. 174 del 2012, come convertito. Da ultimo, il già citato art. 8, comma 7, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha aggiunto un ultimo periodo al comma 5 dell'art. 248 t.u. enti locali, ai sensi del quale "le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo del presente comma non si applicano agli amministratori che, nei soli casi in cui la responsabilità sia attribuita per colpa grave, abbiano adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 243-bis, entro due anni dall'insediamento del loro primo mandato e a seguito di delibera della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 148-bis, comma 3, di accertamento di gravi irregolarità o criticità relative

agli esercizi precedenti l'elezione". È stato altresì modificato, con il medesimo d.l. n. 25 del 2025, come convertito, il primo periodo del censurato comma 5, ai sensi del quale le misure de quibus ora si applicano anche qualora la responsabilità sia accertata "con provvedimento non definitivo" e non più "anche in primo grado", come previsto in precedenza. Complessivamente, dunque, i descritti interventi normativi hanno progressivamente inasprito la disciplina sanzionatoria connessa al dissesto finanziario dell'ente locale: hanno ampliato il novero dei destinatari delle sanzioni, facendo menzione, a fianco degli amministratori, anche dei sindaci e dei presidenti di provincia, per i quali è stata aggiunta la misura dell'incandidabilità; le misure interdittive sono state aggravate, mediante il raddoppio della durata fissa (da cinque a dieci anni); a esse è stata aggiunta una sanzione pecuniaria, commisurata alla retribuzione mensile del soggetto riconosciuto responsabile e modulabile in relazione al grado di responsabilità; sono stati ampliati, altresì, i presupposti applicativi delle sanzioni, con l'eliminazione della limitazione della responsabilità alle condotte poste in essere nei cinque anni precedenti il dissesto, e con l'attribuzione di rilievo anche alle condotte che abbiano contribuito alla verifica di tale evento, e non più soltanto a quelle che lo abbiano determinato.

22.2. — I giudici rimettenti lamentano il difetto di ragionevolezza e di proporzionalità della misura interdittiva fissa prevista dalla norma censurata, a fronte della molteplicità e della notevole varietà delle condotte potenzialmente idonee a contribuire al dissesto. Con riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, questa Corte, in numerose occasioni, ha posto tali principi — anche in relazione a

misure delle quali veniva espressamente negata la natura “punitiva” (come nel caso deciso con la sentenza n. 22 del 2018) — a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi ai principi in questione, proprio perché essi postulano “l’adeguatezza della sanzione al caso concreto”; adeguatezza che ‘non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell’illecito’ (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015)” (sentenza n. 112 del 2019). Il principio di proporzionalità della sanzione (...) possiede “potenzialità applicative che eccedono l’orizzonte degli automatismi legislativi”, risultando applicabile anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale esso trova la sua base costituzionale nel combinato disposto non — come in materia penale — degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dell’art. 3 Cost. e delle norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione. (...) [...]. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell’ampiezza non solo del distinto grado della responsabilità sul piano psicologico (dolo o colpa grave), e del tipo di violazione commessa, ma anche della stessa durata dell’incarico o del mandato e dell’effettivo contributo causale al dissesto. La sproporzione della misura emerge anche dal raffronto con la diversa norma, contenuta nel quarto periodo del comma 5 dell’art. 248 t.u. enti locali, che consente di modulare la sanzione pecuniaria in relazione alla concreta gravità della condotta del singolo soggetto ritenuto responsabile. Tuttavia, la *reductio ad legimitatem* (...) non può essere operata da questa

Corte. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire risultano, infatti, molteplici, nonché espressive di diverse scelte di sistema, rimesse alla discrezionalità del legislatore. In occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione di una durata fissa della pena accessoria dell’inabilitazione all’esercizio di una impresa commerciale e dell’incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa (sentenza n. 222 del 2018) è stato ammesso l’intervento correttivo di questa Corte riguardo alla durata della misura “a condizione che il trattamento sanzionatorio (...) possa essere sostituito sulla base di ‘precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo’, intesi quali ‘soluzioni (sanzionatorie) già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata’ (sentenza n. 236 del 2016)”. Nel caso oggi all’esame non è possibile rinvenire un solo punto di riferimento che possa ritenersi costituzionalmente adeguato, ancorché non obbligato. Laddove, infatti, si assumesse a *tertium comparationis* la norma prevista per i membri del collegio dei revisori dal comma immediatamente successivo dello stesso art. 248 t.u. enti locali, ossia il comma 5-bis — il quale prevede l’interdizione fino a dieci anni — si introdurrebbe per gli amministratori, i sindaci e i presidenti di provincia un trattamento sanzionatorio uguale a quello stabilito per i revisori, soluzione ritenuta non convincente dagli stessi giudici rimettenti, i quali correttamente affermano che la scelta del legislatore di prevedere misure interdittive di durata diversa per gli amministratori, i sindaci e i presidenti di provincia da un lato, e per i revisori dall’altro non può ritenersi di per sé irragionevole, considerato il diverso livello di responsabilità nella gestione dell’ente. Una

ulteriore soluzione potrebbe essere quella di stabilire che le misure interdittive abbiano una durata variabile dai cinque ai dieci anni, assumendo come punto di riferimento, ai fini dell'individuazione della durata minima, quanto previsto dall'art. 265 t.u. enti locali, che stabilisce in cinque anni il tempo minimo necessario per il risanamento dell'ente locale, ossia per l'uscita dalla procedura di dissesto, decorrenti da quello in cui viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Nessuna delle soluzioni proposte, tuttavia, si sottrarrebbe al rischio dell'invasione della sfera di discrezionalità riservata al legislatore, posto che in entrambi i casi questa Corte non solo dovrebbe riconsiderare la fissità della misura interdittiva, ma anche attribuire alla Corte dei conti il

potere, attualmente limitato alla modulazione della sanzione pecuniaria, di graduarla, una volta accertato il contributo materiale del soggetto alla verifica del dissesto. Fermo restando che la concreta determinazione della gradualità della misura deve essere informata al criterio di proporzionalità, l'ampio ventaglio delle soluzioni possibili comporta, allo stato, l'innammissibilità delle questioni sollevate, dal momento che il rimedio al vulnus riscontrato richiede, quanto meno in prima battuta, "un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze n. 71 del 2023, n. 96 e n. 22 del 2022, n. 259, n. 240, n. 146, n. 103, n. 33 e n. 32 del 2021)" (sentenza n. 190 del 2023)" (sentenza n. 183 del 2025)».

Sentenza n. 89 del 2026

del 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026

Camera Doc. VII n. 685; Senato Doc. VII n. 181

Intervento normativo volto a calibrare con criteri conoscibili e razionalmente giustificabili, anche quanto al metodo di calcolo, l'imposizione fiscale sulle rendite vitalizie.

Estratto. «10. — [...]la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 171 del 2024 (concernente lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 2024) chiarisce che "l'intervento, operato nell'ottica di razionalizzare la disciplina

dell'imposta, intende evitare che l'oscillazione della misura del saggio legale degli interessi possa comportare, ai fini del calcolo della base imponibile della rendita, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva nelle annualità in cui il saggio legale d'interesse è particolarmente basso e i coefficienti per l'attualizzazione della rendita risultano particolarmente elevati e tali da determinare risultati manifestamente non coerenti con

la realtà economica". Anche la relazione tecnica relativa al medesimo atto del Governo pone in evidenza che "la ratio dell'intervento è quella di evitare che le oscillazioni della misura del saggio legale degli interessi possano comportare, ai fini del calcolo della base imponibile, risultati non conformi al principio costituzionale di capacità contributiva". 10.1. — L'art. 1, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 139 del 2024 ha quindi modificato l'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990 (...). In sostanza, per quanto riguarda le modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni e donazioni relativa alla rendita vitalizia, il legislatore ha compiuto tre significative modifiche: a) in primo luogo, ha previsto che il prospetto dei coefficienti cui fare riferimento per il calcolo dell'imposta non è più quello allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, ma quello allegato al testo unico; b) in secondo luogo, ha stabilito che il prospetto dei coefficienti viene variato in ragione della modificazione della misura del saggio legale degli interessi mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In precedenza, la variazione del prospetto dei coefficienti allegato al d.P.R. n. 131 del 1986, cui faceva richiamo l'originario testo dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, era prevista dall'art. 3, comma 164, della legge n. 662 del 1996 che, di conseguenza, è ora stato abrogato; c) infine, ed è la novità più rilevante per quanto qui interessa, ha fissato un limite al saggio di interesse legale cui si deve fare riferimento per la modifica del prospetto dei coefficienti: al tal fine, infatti, "non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento". In questo modo viene evitato l'effetto indebito che si verificava, per quanto prima evidenziato, quando il tasso di interesse era inferiore all'unità (...). 10.2. — Il medesimo decreto legislativo ha anche introdotto, con

l'art. 9, una disciplina intertemporale di applicazione delle modifiche apportate. (...) 10.3. — (...) la disciplina intertemporale non solo non incide sui vulnera costituzionali prima evidenziati, ma nemmeno è idonea a superarli per i periodi che considera, il che impone di intervenire anche attraverso dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale. 11. — Deve quindi essere, innanzitutto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 346 del 1990, nel testo applicabile prima della suddetta modifica, nella parte in cui non prevede che, ai fini della determinazione del valore di cui al comma 1, lettera c), non può essere assunto un saggio legale d'interesse inferiore al 2,5 per cento. Tale misura, selezionata dal legislatore per la disciplina a regime, appare infatti una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento già presente nell'ordinamento (ex multis, sentenze n. 31 del 2025, n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricondurre la norma censurata a una non irragionevole correlazione con il principio di capacità contributiva. Al tasso del 2,5 per cento si sono riferiti i prospetti ministeriali del periodo 2004-2007 (...). Si tratta di una soluzione empirica, seguita dallo stesso legislatore nella sua discrezionalità, che riporta a una dimensione non irragionevole la misura dell'imposta, anche se, più in generale, sarebbe certamente auspicabile un intervento normativo che calibrasse con criteri conoscibili e razionalmente giustificabili, anche quanto al metodo di calcolo, l'imposizione fiscale sulle rendite vitalizie [...].».

Sentenza n. 96 del 2026

del 23 marzo 2026 — 5 giugno 2026

Camera Doc. VII n. 690

Invito, rivolto al legislatore, a superare la natura frammentaria e disarmonica del sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari.

Estratto. «6. — La giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ampi margini di discrezionalità al legislatore con riferimento alle scelte relative al regime di procedibilità dei reati, affermandosi “che — in linea generale — le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige — più in particolare — anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati)” (sentenza n. 248 del 2020). Sotto quest’ultimo versante, si è più volte puntualizzato che il regime di procedibilità — a querela o d’ufficio — presuppone bilanciamenti di interessi delicati e spesso assai complessi; osservando, in particolare, che la scelta su tale regime non deve essere “necessariamente connessa alla maggiore o minore gravità del reato, quale si rivela con la misura della pena (sentenza n. 7 del 1987, ordinanza n. 91 del 2001), potendo correlarsi anche alla particolarità della fattispecie e del bene che con la condotta criminosa venga offeso (ordinanza n. 27 del 1971)”, e che l’opzione per la perseguibilità a querela non discende inevitabilmente dal “carattere disponibile del diritto tutelato dalla

norma penale” e dalla “natura meramente privatistica dell’interesse offeso” (sentenza n. 220 del 2015). Inoltre, nel sottolineare la molteplicità delle possibili ragioni sottese alla scelta del legislatore di prevedere la procedibilità a querela per delitti che offendano diritti individuali, si è, altresì, chiarito che esse possono individuarsi “sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente connessi al principio — di rango costituzionale e convenzionale — della ragionevole durata del processo, sia nell’ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all’esito della condanna e dell’inflizione della pena” (ordinanza n. 106 del 2024). Del resto, se pure, in alcune recenti pronunce, si è parlato di “un favor crescente per il regime di procedibilità a querela per i delitti che offendono diritti individuali”, è stato comunque sempre messo in luce che ciò è limitato alle ipotesi in cui “il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziare la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata” (ancora ordinanza n. 106 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 9 del 2025). (...) 7. — L’art. 570-bis cod. pen. è stato introdotto

dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo l° marzo 2018, n. 21 (...), nell'ambito di un'opera di revisione sistematica dell'ordinamento penale, ispirata al principio della riserva del codice: in tale contesto si inserisce la censurata disposizione. Quest'ultima, rubricata "Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio", punisce la condotta del coniuge che "si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli". La disposizione codicistica riproduce, anche se non in modo letterale, le previgenti norme penali contenute nell'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 e nell'art. 3 della legge n. 54 del 2006, che venivano, al contempo, abrogate dall'art. 7, comma 1, lettere b) e o), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018. (...) Mediante l'introduzione dell'art. 570-bis cod. pen., il legislatore delegato ha dichiaratamente inteso operare una mera trasposizione delle norme penali speciali all'interno del codice penale, in esecuzione della delega volta a realizzare una tendenziale riconduzione delle varie fattispecie di reato previste da leggi speciali nel corpo normativo del codice. Tale intervento normativo non ha inciso sul regime di procedibilità d'ufficio dei reati previsti dalla normativa speciale e poi confluiti nell'art. 570-bis cod. pen. (...) anche nella giurisprudenza costituzionale si è già più volte confermata la correttezza della premessa ermeneutica del rimettente relativa alla perseguibilità officiosa del reato in esame (sentenze n. 220 del 2015 e n. 325 del 1995; ordinanze n. 423 del 1999 e n. 209 del 1997).

8. — Questa Corte, in passato, si è più volte pronunciata proprio sul regime di procedibilità previsto per il reato disciplinato dall'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970, il cui contenuto (...) è stato ripreso dalla disposizione censurata. (...) 9. — Anche se nei precedenti sopra esaminati questa Corte ha concentrato il proprio scrutinio sulle denunciate disparità di trattamento del reato di cui al più volte citato art. 12-sexies con gli specifici *tertia comparationis* evocati, di volta in volta, dal giudice rimettente, le argomentazioni in essi sviluppate, alla luce di quanto detto sul rapporto tra il suddetto reato e quello oggetto delle questioni in esame, devono ritenersi trasponibili a quest'ultimo. E ciò vale, in particolare, per l'esplicita esclusione (affermata nella sentenza n. 325 del 1995) della manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore nel senso della procedibilità d'ufficio e per la considerazione che, in mancanza di un *tertium comparationis* idoneo, il ricorso al criterio di ragionevolezza sarebbe stato possibile solo in caso di palese arbitrarietà o manifesta irrazionalità della disciplina normativa, in sé considerata; "valutazione questa che non si attaglia alla scelta di considerare procedibile d'ufficio il reato configurato dalla norma denunciata". 10. — A ciò aggiungasi che, in altra più recente occasione, pronunciandosi sul regime di procedibilità per il reato di sequestro di persona commesso contro il coniuge, questa Corte ha ricondotto la scelta del legislatore di non prevedere, per l'ipotesi aggravata di sequestro di persona, la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente, "alla necessità di tenere conto delle particolari esigenze di tutela della vittima nel contesto di relazioni familiari. Relazioni in

cui essa è strutturalmente esposta al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari: sia affinché non denunci gli episodi di violenza subiti, sia – e forse soprattutto – affinché ritratti le accuse in un momento successivo” (sentenza n. 9 del 2025). 11. – Alla luce di quanto sin qui esposto, e in sostanziale continuità con la giurisprudenza di questa Corte, le questioni sollevate non sono fondate. 11.1. – Innanzitutto, i reati di cui agli artt. 624 e 625, ultimo comma, cod. pen., evocati a supporto della irragionevolezza della disciplina censurata, stante la loro assoluta eterogeneità percepibile già solo sotto il profilo della diversità dei beni giuridici tutelati, – oltre a non essere idonei a fungere da *tertium comparationis* (...) – non riescono a far emergere una distonia di sistema tale da assurgere a una manifesta irrazionalità dello stesso, quantomeno nei termini (...) sindacabili da questa Corte. Assume poi carattere particolarmente significativo – idoneo a escludere l'irragionevolezza dell'opzione legislativa per la procedibilità d'ufficio del reato in esame – il contesto familiare in cui si manifestano le relative condotte. In tale contesto, infatti, ben possono verificarsi relazioni in cui si è strutturalmente esposti al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari (ancora sentenza n. 9 del 2025), sicché le potenziali condizioni di particolare vulnerabilità della vittima del reato – beneficiaria degli obblighi patrimoniali disposti dall'autorità giudiziaria – ben potrebbero incidere negativamente sulle scelte di quest'ultima in ordine alla presentazione della querela o alla rimessione di una querela già presentata. Né, in senso contrario, assumono carattere dirimente, almeno sotto il profilo della valutazione in termini di non manifesta irragionevolezza della scelta del

legislatore, considerazioni relative all'esigenza di favorire il bonario componimento e la riappacificazione tra le parti coinvolte dal delitto legate al contesto familiare nonché al potenziale effetto di incentivazione all'adempimento; considerazioni che presentano, anzi, natura ambivalente, potendo prestarsi semmai a sorreggere ambedue le posizioni controverse. In tal modo, infatti, da un lato, si rischia di sottovalutare possibili specifiche dinamiche di pressione in ambito familiare (...); dall'altro, ben si può, rovesciando la prospettiva, affermare che proprio la procedibilità d'ufficio – che non può genericamente essere ritenuta non conosciuta o conoscibile da parte dei consociati – può rivelarsi strumento più idoneo a incentivare il tempestivo adempimento di obblighi di natura economica imposti dall'autorità giudiziaria. (...) 13. – Infine, questa Corte, nella presente sede, non può che ribadire, in linea con quanto già osservato nella più volte citata sentenza n. 220 del 2015, la natura frammentaria e disarmonica ancora presente nel sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari, il cui superamento peraltro è rimesso al legislatore».

2.2.2 Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali

Tabella 1 **Pronunce di illegittimità costituzionale**
Periodo: gennaio–giugno 2026

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 5/2026 20 novembre 2025 – 22 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 619 Senato Doc. VII n. 163	Art. 131-bis, terzo comma, numero 3), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Punibilità del reato di incendio boschivo quando lo stesso sia colposo e, in concreto, di particolare tenuità.
Sentenza n. 6/2026 2 dicembre 2025 – 22 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 620 Senato Doc. VII n. 164	Art. 103, comma 10, lettera b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Divieto di accesso degli stranieri segnalati nel sistema di informazione Schengen alle procedure di emersione nei rapporti di lavoro irregolari.
Sentenza n. 7/2026 1° dicembre 2025 – 23 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 621 Senato Doc. VII n. 165	Art. 2941, primo comma, numero 1), del codice civile <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 2 e 3 Cost.	Mancata sospensione del decorso del termine di prescrizione concernente il diritto che un convivente vanta nei confronti dell'altro.
Sentenza n. 12/2026 14 gennaio 2026 – 30 gennaio 2026 Camera Doc. VII n. 624 Senato Doc. VII n. 166	Art. 225, comma 2, del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 24, secondo comma, Cost.	Mancata previsione dell'anticipazione dell'onorario e delle spese spettanti al consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio nell'ipotesi eccezionale in cui si proceda in assenza per uno dei delitti previsti dall'articolo 1 della Convenzione di New York contro la tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo.
Sentenza n. 20/2026 12 gennaio 2026 – 24 febbraio 2026 Camera Doc. VII n. 628 Senato Doc. VII n. 167	Art. 13-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14	Articolo 13, Cost.	Mancata convalida dell'autorità giudiziaria del cosiddetto "DASPO antirissa aggravato", che estende l'operatività del divieto all'intero ambito provinciale.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 23/2026</u> 14 gennaio 2026 – 5 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 630 Senato Doc. VII n. 168	Art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215	Articolo 77, Cost.	Norma di interpretazione autentica in materia di elezione dei consigli delle camere di commercio, inserita in sede di conversione del c.d. decreto-legge “mille proroghe” ed eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge.
<u>Sentenza n. 27/2026</u> 28 gennaio 2026 – 10 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 632 Senato Doc. VII n. 169	Artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost.	Mancata incompatibilità, per il giudice dell’esecuzione che si sia già pronunciato sull’istanza di revoca per bis in idem, a partecipare al giudizio di rinvio dopo l’annullamento da parte della Corte di cassazione.
<u>Sentenza n. 29/2026</u> 27 gennaio 2026 – 13 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 634 Senato Doc. VII n. 170	Art. 1, comma 417, primo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, 38, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.	Obbligo in capo alla CIPAG (Cassa Italiana di previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti) di effettuare un versamento forfettario annuale al bilancio dello Stato, in sostituzione dell’adempimento ai doveri di contenimento della spesa pubblica e ai correlati obblighi analitici di riversamento allo Stato del frutto dei risparmi conseguiti.
<u>Sentenza n. 32/2026</u> 28 gennaio 2026 – 19 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 637 Senato Doc. VII n. 171	Art. 164, secondo comma, numero 1), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 27, Cost.	Mancata previsione della possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena a chi sia stato condannato e poi riabilitato.
<u>Sentenza n. 39/2026</u> 13 gennaio 2026 – 27 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 644 Senato Doc. VII n. 172	Art. 23-quater, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137	Articolo 3, Cost.	Sottrazione alla giurisdizione contabile delle controversie relative all’inserimento nell’elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche.
<u>Sentenza n. 44/2026</u> 23 febbraio 2026 – 31 marzo 2026 Camera Doc. VII n. 648 Senato Doc. VII n. 173	Art. 131-bis, terzo comma, numero 3), del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Mancata previsione della non punibilità per particolare tenuità del fatto per il delitto tentato di estorsione non aggravata.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 51/2026</u> 23 febbraio 2026 – 14 aprile 2026 Camera Doc. VII n. 654 Senato Doc. VII n. 174	Articolo 72, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 <i>Illegittimità parziale</i> in via consequenziale, articolo 72, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, primo comma, 41 e 42, Cost.	Esclusione delle cose d'arte antica (di autore deceduto, realizzate da più di 70 anni) di valore inferiore a 13.500 euro dalla possibilità per l'interessato di far certificare le opere temporaneamente importate in Italia dall'estero.
<u>Sentenza n. 54/2026</u> 9 febbraio 2026 – 17 aprile 2026 Camera Doc. VII n. 656 Senato Doc. VII n. 175	Articoli 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e 660, comma 3, del codice di procedura penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, primo comma, Cost.	Mancata previsione, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, della conversione della pena anche nella detenzione domiciliare sostitutiva.
<u>Sentenza n. 68/2026</u> 9 febbraio 2026 – 5 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 669 Senato Doc. VII n. 176	Articolo 4-bis, comma 1- <i>quater</i> , della legge 26 luglio 1975, n. 354 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.	Impossibilità, per il pubblico ministero, di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena del condannato per atti sessuali con minorenne cui sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, in assenza di un anno di osservazione in carcere.
<u>Sentenza n. 71/2026</u> 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 671 Senato Doc. VII n. 177	Articolo 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'articolo 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 47 CDFUE	Rinuncia dei magistrati onorari, per opera della stabilizzazione, ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza.
<u>Sentenza n. 72/2026</u> 24 febbraio 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 672 Senato Doc. VII n. 178	Articolo 69, quarto comma, del codice penale <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 27, terzo comma, Cost.	Impossibilità di accertare in concreto la prevalenza dell'attenuante della riparazione integrale del danno sull'aggravante della recidiva reiterata.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 73/2026</u> 13 aprile 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 673 Senato Doc. VII n. 179	Articolo 1, comma 1097, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della CEDU	Mancata applicazione retroattiva della disciplina più favorevole in tema di violazione dell'obbligo per le imprese dello spettacolo del certificato di agibilità per i propri lavoratori.
<u>Sentenza n. 76/2026</u> 12 marzo 2026 – 12 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 676 Senato Doc. VII n. 180	Articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 <i>Illegittimità parziale</i>	Articoli 3, 31, 32 e 37 Cost.	Mancata previsione che il diploma di formazione specifica in medicina generale, conseguito nella prima data utile dopo il recupero del periodo di sospensione per gravidanza e maternità del relativo corso di formazione, sia considerato come acquisito nella sessione ordinaria prevista per gli altri partecipanti al medesimo corso, ai fini degli effetti giuridici correlati alla trasformazione, in conformità alla disciplina vigente, di un incarico di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale in uno a tempo indeterminato.
<u>Sentenza n. 89/2026</u> 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 685 Senato Doc. VII n. 181	Articolo 17 del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, nel testo applicabile prima della modifica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139 <i>Illegittimità parziale</i> in via consequenziale, articolo 46 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131	Articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost.	Illegittimità della disciplina relativa alle modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia, considerando che tale imposizione fiscale può superare largamente il valore del legato.

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<u>Sentenza n. 89/2026</u> 23 marzo 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 685 Senato Doc. VII n. 181	<i>Illegittimità parziale</i> in via consequenziale, articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 139 del 2024 in via consequenziale, articolo 102, comma 4, del decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123 in via consequenziale, articolo 50, comma 8, del decreto legislativo n. 123 del 2025	Articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, Cost.	Illegittimità della disciplina relativa alle modalità di calcolo dell'imposta sulle successioni relativa alla rendita vitalizia, considerando che tale imposizione fiscale può superare largamente il valore del legato.
<u>Sentenza n. 91/2026</u> 25 febbraio 2026 – 28 maggio 2026 Camera Doc. VII n. 687 Senato Doc. VII n. 182	Articolo 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272 <i>Illegittimità parziale</i>	Articolo 3, Cost.	Mancata previsione dell'attribuzione della pensione di reversibilità in favore del partner superstite di coppia omosessuale legata da vincolo matrimoniale contratto all'estero in caso di decesso dell'altro componente della coppia verificatosi prima dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76
<u>Sentenza n. 108/2026</u> 4 maggio 2026 – 18 giugno 2026 Camera Doc. VII n. 694 Senato Doc. VII n. 183	Articolo 322- <i>quater</i> del codice penale, nel testo introdotto dall'articolo 4, comma 1, della legge 27 maggio 2015, n. 69 in via consequenziale, articolo 322- <i>quater</i> del codice penale, nel testo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera <i>q</i>), della legge 9 gennaio 2019, n. 3	Articoli 3, 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 49, paragrafo 3, CDFUE.	Obbligo del condannato per un reato contro la pubblica amministrazione di pagare una somma pari al vantaggio ricavato dall'illecito, da cumulare con la confisca obbligatoria dello stesso importo, con le molteplici voci di risarcimento del danno provocato alla pubblica amministrazione e con la stessa pena detentiva inflitta per il reato.

2.2.3 Ordinanze e sentenze di particolare rilievo

2.2.3.1 **La sentenza n. 23 del 2026 in materia di omogeneità di contenuti e finalità fra disposizioni introdotte in sede di conversione e testo originario del decreto-legge**

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 77 Cost. dell'ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17 del decreto-legge n. 215 del 2023 (cd. "milleproroghe"), periodo recante una norma di interpretazione autentica — inserita nel corso del procedimento di conversione — dell'articolo 12 della legge n. 580 del 1993, relativo al procedimento di designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, disciplinato.

La declaratoria risulta fondata sulla violazione della necessaria omogeneità di contenuti e finalità che, per giurisprudenza costituzionale costante, deve caratterizzare le disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al testo originario del decreto-legge.

Sono state pertanto dichiarate assorbite le ulteriori due questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata per asserita violazione degli artt. 3, 111, commi primo e secondo (giusto processo, per il quale sia assicurato una durata ragionevole, nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale), e 117, comma primo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

In particolare, la prima questione aveva ad oggetto il medesimo ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis; la seconda invece investiva anche l'art. 39-bis del decreto-legge n. 19 del 2024, che aveva disposto l'abrogazione del menzionato ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17.

È infine dichiarata inammissibile l'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata, riferita al menzionato articolo 12 — oggetto della norma di interpretazione autentica — sul rilievo che il giudice rimettente, nel sollevare la questione, aveva in realtà inteso censurare la norma attuativa di rango regolamentare: quest'ultima, in quanto tale, è, come noto, sottratta al sindacato di costituzionalità, il cui perimetro, ai sensi dell'art. 134 Cost., è circoscritto alle leggi e agli atti aventi forza di legge.

Le questioni erano state sollevate dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con l'ordinanza n. 124/2025.

La disposizione oggetto della sentenza

La disposizione oggetto della declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'art. 77 Cost. è l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215 del 2023.

Tale periodo reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 12 della legge n. 580 del 1993, in tema di composizione del consiglio delle Camere di commercio. Esso prevede, infatti, che il richiamato articolo 12 si interpreta nel senso che le organizzazioni per le procedure relative alla designazione e nomina dei componenti dei consigli delle camere di commercio sono quelle di livello provinciale ovvero pluri-provinciale o, in mancanza, rispettivamente quella di livello regionale se presente, ovvero quella nazionale, con riferimento, comunque, esclusivamente alla rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale di riferimento della Camera di commercio (CCIAA).

L'art. 39-bis del decreto-legge n. 19 del 2024, cui si riferisce la terza questione di costituzionalità, invece, si era limitato a disporre l'abrogazione del richiamato ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17.

Infine, l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 — oggetto della norma di interpretazione autentica — disciplina il procedimento di designazione dei componenti dei consigli delle CCIAA.

La decisione della Corte costituzionale

Nella sentenza, la Corte, richiamandosi alla consolidata giurisprudenza costituzionale, ha ribadito la necessaria omogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario.

Invero, gli emendamenti introdotti in sede di conversione del decreto-legge devono riguardare il medesimo oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale: si realizza in tal modo un concorso di fonti — la prima governativa e la seconda parlamentare — nella disciplina del medesimo oggetto.

La legge di conversione riveste infatti i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, e non può pertanto aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, potendo contenere solo disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico. Ciò essenzialmente al fine di evitare che l'iter procedimentale semplificato previsto dai

regolamenti parlamentari per la conversione possa essere strumentalizzato per introdurre disposizioni estranee alle finalità che giustificano il ricorso al decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare.

Con riguardo ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo — quale il decreto milleproroghe in esame — la continuità tra decreto-legge e legge di conversione non può che essere verificata accertando la coerenza delle disposizioni inserite in sede di conversione con quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza, avuto riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto ovvero alla sua *ratio* dominante. Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intruse rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi: solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, o la manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, possono infatti inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta in sede di conversione.

Nel caso di specie, la disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione all'interno dell'art. 17 del decreto-legge che, nel suo unico comma originario, autorizzava la Struttura di Missione per il sisma del 2009 e il Commissario straordinario per il sisma del 2016 a dare continuità agli interventi del Fondo complementare al PNRR anche in deroga ai termini previsti dal cronoprogramma, consentendo correlativamente l'assunzione di obbligazioni pluriennali.

Il comma 1-bis, introdotto dalla legge di conversione, si compone, come chiarito, di quattro periodi.

I primi tre sono destinati a regolare le procedure di rinnovo della CCIAA della Regione Marche, in coerenza con le finalità di sostegno perseguite dall'articolo originario e al fine di garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016.

L'ultimo periodo, invece, si distingue nettamente dai precedenti sotto un duplice profilo: da un lato, non riguarda esclusivamente le CCIAA delle aree colpite dagli eventi sismici, che costituivano l'oggetto dell'originario art. 17; dall'altro, non reca alcuna proroga di termini né disciplina profili di natura temporale, introducendo invece una norma di interpretazione autentica volta a individuare, a regime e con finalità di

carattere ordinamentale, i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di nomina dei componenti dei consigli delle CCIAA.

Per tali ragioni la Corte considera la disposizione censurata disomogenea rispetto al decreto-legge.

La Corte non condivide neppure la tesi difensiva secondo cui la disposizione sarebbe omogenea al decreto-legge in quanto introdotta al fine di garantire il corretto espletamento delle procedure di rinnovo degli organi consiliari delle CCIAA, il che consentirebbe di rinvenire un collegamento con la finalità del decreto-legge di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Le disposizioni del decreto-legge, conformemente a quanto dichiarato nel suo preambolo, sono volte a provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza: la finalità di garantire la continuità dell'azione amministrativa e di adottare misure essenziali per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni non costituisce una *ratio* autonoma e ulteriore del decreto-legge — come *prima facie* potrebbe ritenersi sulla base del preambolo — ma rappresenta una semplice delimitazione teleologica degli interventi di proroga e di definizione dei termini di prossima scadenza, che ne costituiscono il contenuto proprio e caratterizzante.

Accertata pertanto la contrarietà all'art. 77 Cost., le altre due questioni, sollevate in via subordinata in relazione al medesimo ultimo periodo del comma 1-bis dell'art. 17, sono pertanto ritenute assorbite.

L'ultima questione, invece, relativa all'art. 12 della legge n. 580 del 1993, è dalla Corte dichiarata inammissibile, rilevando che il precetto oggetto di censura non trova la propria sede nella disposizione di legge indicata dal rimettente, bensì nelle norme regolamentari recate dal d.m. n. 156 del 2011.

La fonte primaria, infatti, si limita a enunciare il principio generale della rappresentatività nella circoscrizione interessata, senza nulla disporre in ordine alla struttura territoriale delle organizzazioni imprenditoriali.

È invece dal combinato disposto dei commi 2 e 6 dell'art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 che il Consiglio di Stato ha ricavato la norma in forza della quale le organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale possono partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale soltanto in assenza di un loro livello nazionale.

Poiché tuttavia le norme regolamentari non possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale — il cui ambito cognitivo è

circoscritto, ai sensi dell'art. 134 Cost., alle leggi e agli atti aventi forza di legge — la questione è inammissibile e spetta al giudice *a quo* interpretarle in maniera conforme alla legge e, prima ancora, alla Costituzione.