

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 167° - Numero 2

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 gennaio 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 1. Sentenza 5 novembre 2025 - 8 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Toscana - Formazione delle graduatorie - Assegnazione dei punteggi - Condizioni - Storicità di presenza nel territorio - Assegnazione da 1 a 4 punti - Effetto discriminatorio irragionevole - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana, 2 gennaio 2019, n. 2, l'Allegato B, lettera c-1), richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, art. 11, e, in particolare, paragrafo 1, lettera f); direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, art. 24; direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, art. 12, e, in particolare, paragrafo 1, lettera g).....

Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

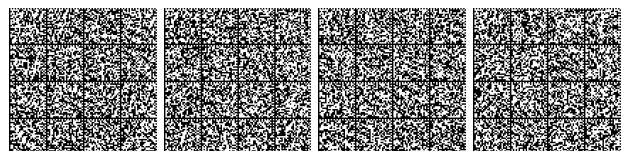
N. 47. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Assegnazione dei posteggi su area pubblica – Concessione dei posteggi non assegnati nei mercati, nelle fiere o fuori mercato da parte del comune sede di posteggio – Predisposizione, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero di posteggi disponibili, di un bando di migliororia tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato – Previsione che, nelle more dell'adozione delle linee guida di cui al comma 1 dell'art. 11 della legge n. 214 del 2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi contemplano una premialità sul punteggio attribuibile agli operatori già titolari – Esclusione dell'occupazione dei posteggi liberi e non comunicati alla regione entro il 31 dicembre fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale – Previsione che la regione rende pubblico l'elenco dei posteggi disponibili entro quarantacinque giorni dalla comunicazione da parte del comune alla competente struttura regionale – Proroga sino al 31 dicembre 2032 delle concessioni di posteggio, scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Definizioni – Definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Centri di assistenza tecnica – Criteri per la costituzione di tali soggetti, a livello provinciale, formati dalle associazioni di categoria del settore e da altri soggetti interessati senza scopo di lucro.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Sostituzione del precedente riferimento alle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale con il rinvio alle previsioni della lettera *m-bis*) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 7 del 2020, recante la definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.



Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Disciplina delle grandi strutture di vendita.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Pubblicità dei prezzi – Riconoscimento della possibilità, per esigenze di ordine pubblico, di indicare il prezzo dei prodotti su un apposito catalogo a disposizione della clientela.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Vendite di fine stagione – Disposizioni relative all'indicazione del prezzo di vendita e alle esclusioni riguardanti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Mercati domenicali e festivi – Omessa inclusione dei mercati dell'usato.

Commercio – Impiego pubblico – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Proroga della graduatoria del concorso per istruttori sistemi informativi e tecnologie.

- Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie), art. 1, comma 1, lettere a), numero 3; b); c), numeri 1 e 2; g); h), numero 3; i), numero 1; q), numeri da 1 a 5; aa), numero 2; cc); ii), numeri 1, 2, 4, 5, 6 e 10; zz); ttt).....

Pag. 11

N. 257. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 31 ottobre 2025

Tributi – Accise – Prevista istituzione di una addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 15 del 1977, come convertito, nella misura che sarà determinata da ciascuna regione, con propria legge, entro i previsti limiti minimi e massimi – Previsione che tale addizionale si applica anche all'accisa sul gas naturale usato come combustibile per gli usi delle imprese artigiane ed agricole e per gli usi industriali.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), art. 9, insieme con l'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68.....

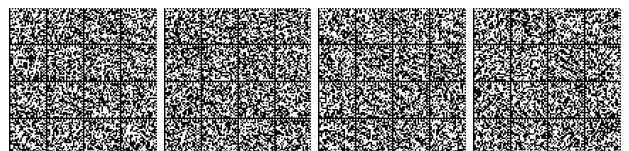
Pag. 21

N. 258. Ordinanza della Corte di cassazione del 6 settembre 2025

Previdenza – Pensioni – Collocamento a riposo per raggiunti limiti di età (nel caso di specie: dipendente pubblico del comparto scuola) – Trattenimento in servizio del personale che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età – Omessa previsione della possibilità del trattenimento in servizio, oltre il limite del settantesimo anno di età, sino alla diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento della speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito.

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), art. 509, comma 3.....

Pag. 25



N. 259. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 dicembre 2025

Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all'iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell'importo del contributo unificato determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812. Pag. 32

N. 260. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 dicembre 2025

Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all'iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell'importo del contributo unificato determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812. Pag. 37

N. 4. Ordinanza del Tribunale di Mantova del 24 ottobre 2025

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, commi 1, 1-bis e 1-ter (*recte*: introdotto dall'art. 1, comma 1,) del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74. Pag. 42

RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo al titolo della sentenza n. 188 del 5 novembre-16 dicembre 2025. Pag. 50





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 1

Sentenza 5 novembre 2025 - 8 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Toscana - Formazione delle graduatorie - Assegnazione dei punteggi - Condizioni - Storicità di presenza nel territorio - Assegnazione da 1 a 4 punti - Effetto discriminatorio irragionevole - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana, 2 gennaio 2019, n. 2, l'Allegato B, lettera c-1), richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, art. 11, e, in particolare, paragrafo 1, lettera f); direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, art. 24; direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, art. 12, e, in particolare, paragrafo 1, lettera g).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera c-1), alla medesima legge regionale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione quarta civile, nel procedimento vertente tra l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS, l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Comune di Arezzo e la Regione Toscana, con ordinanza del 26 ottobre 2024, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana, dell'ASGI APS e dell'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per ASGI APS, l'avvocata Silvia Ventura per l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione quarta civile, con ordinanza del 26 ottobre 2024, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera c-1), alla medesima legge regionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione: *i*) all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; *ii*) all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE; *iii*) all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

La normativa censurata prevede, in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), l'attribuzione, ai fini della graduatoria, di punti 1; 2; 3; 3,5 o 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, ex art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), su ricorso dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS e dell'associazione l'Altro diritto ODV - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni (l'Altro diritto), nei confronti del Comune di Arezzo e della Regione Toscana.

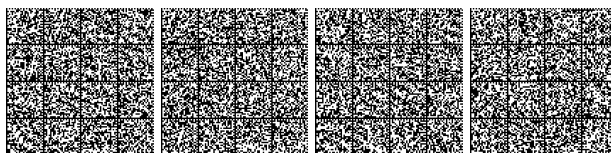
Le associazioni ricorrenti, per quanto qui rileva, chiedono che si accerti il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Arezzo, il quale nel bando ERP del 2022 ha previsto una clausola relativa all'assegnazione del punteggio basata sulle condizioni di «storicità di presenza», e che si ordini al medesimo Comune di modificare detto bando, di modificare le graduatorie adottate sulla base dello stesso (riformulandole senza considerare la clausola asseveratamente discriminatoria), nonché di riaprire i termini per la presentazione delle domande.

1.1.1.- Il giudice *a quo* rappresenta che ASGI e l'Altro diritto hanno rilevato che la citata clausola contenuta nel bando ERP 2022 è identica a quella prevista dalla normativa regionale censurata, la cui vigente formulazione è stata adottata con la legge della Regione Toscana 21 settembre 2021, n. 35 (Requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi ERP. Condizioni per l'attribuzione dei punteggi. Modifiche agli allegati A e B L.R. 2/2019), intervenuta a seguito delle sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020 di questa Corte. La «valorizzazione» della residenza pregressa prevista dalla legge regionale - e conseguentemente dal bando ERP 2022 - non sarebbe però conforme alla giurisprudenza costituzionale.

Secondo le associazioni ricorrenti, infatti, «i criteri di attribuzione del punteggio basati su condizioni di durata della presenza (residenza o prestazione di attività lavorativa) rivestirebbero una rilevanza eccessiva rispetto agli altri criteri», rispondenti invece alla *ratio* della normativa in materia di ERP, diretta a garantire il diritto all'abitazione di chi si trovi in stato di bisogno.

1.2.- Dato conto che le ricorrenti contestano al Comune di Arezzo anche una ulteriore condotta discriminatoria, altra però dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate e in relazione alla quale, per ragioni di economia di giudizio, ritiene di pronunciarsi all'esito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* riferisce che l'ente locale convenuto ha preliminarmente richiesto si dichiari l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, per carenza di interesse e per difetto di legittimazione attiva di ASGI e l'Altro diritto: eccezioni che, tuttavia, esso giudice ritiene essere non fondate.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 e della giurisprudenza di legittimità, sarebbe pacifica, infatti, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia in materia di discriminazione, a nulla rilevando che questa sia attuata con un provvedimento della pubblica amministrazione.



Neppure potrebbe dubitarsi dell'interesse a ricorrere delle due associazioni, le quali - secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e dall'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori) - agiscono in giudizio «per la generalità dei soggetti illegittimamente pregiudicati» dalla condotta del Comune di Arezzo, della quale chiedono si accerti la natura discriminatoria. L'accoglimento del ricorso, d'altro canto, comporterebbe la rimozione dei punteggi attribuiti sulla base della mera residenza storica e l'obbligo, in capo all'amministrazione, di procedere alla revisione delle graduatorie.

Quanto, infine, alla legittimazione attiva, la consolidata giurisprudenza di legittimità ha già affermato che le organizzazioni iscritte all'elenco ex art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 possono agire anche avverso condotte ritenute discriminatorie per nazionalità (e non soltanto per etnia).

1.3.- Ciò premesso, il Tribunale di Firenze riconosce che «la controversia in esame ha ad oggetto un ambito materiale che rientra nella sfera di competenza che il TFUE attribuisce all'Unione», ma al contempo che l'applicabilità della norma interna per contrasto con il diritto dell'Unione europea sarebbe condizionata solo quando quest'ultimo sia dotato di effetto diretto o sia direttamente applicabile.

Ampiamente richiamati, a tale ultimo riguardo, i principi affermati dalla Corte di giustizia - anche specificamente in ordine alla direttiva 2003/109/CE - il giudice rimettente osserva che, anche ove la normativa UE consentisse la non applicazione della norma regionale, deve considerarsi quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 15 del 2024, la quale avrebbe «consentito il cumulo dei due strumenti della disapplicazione della legge con la rimessione alla Corte di una questione di legittimità costituzionale sulla medesima legge, nell'ottica di garantire un piano di rimozione delle discriminazioni effettivo e pro futuro (art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011), comprensivo della rimozione dell'atto normativo in contrasto con le norme eurounitarie e tuttavia conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità». Di qui, pertanto, l'ammissibilità delle questioni, anche in ragione di quanto già detto circa l'interesse a ricorrere di ASGI e de l'Altro diritto e le conseguenze nel giudizio *a quo* di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale.

1.4.- Esclusa la possibilità di interpretare le disposizioni censurate in senso conforme a Costituzione, il Tribunale di Firenze le ritiene di dubbia legittimità costituzionale, innanzitutto, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 10 della legge regionale censurata, nella parte in cui richiama l'Allegato B, lettera c-1), attribuirebbe particolare rilievo alla residenza pregressa, la quale però non è di per sé collegata alla funzione del servizio di ERP, volto ad «assicurare il soddisfacimento del bisogno primario ad una abitazione». Richiamando la giurisprudenza di questa Corte al riguardo, il giudice *a quo* rileva che, se una certa stabilità sul territorio è coerente con l'erogazione del servizio sociale erogato dal Comune, il radicamento territoriale «non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno» (sentenza n. 44 del 2020), sicché le norme che lo considerino tra gli elementi da valutare ai fini della graduatoria devono essere «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

In questa prospettiva, il Tribunale di Firenze ritiene che le disposizioni censurate debbano essere valutate «all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio» (sentenza n. 9 del 2021). Ebbene, la legge reg. Toscana n. 2 del 2019 attribuisce un massimo di sei punti alle «condizioni economiche, sociali e familiari», un massimo di quattro punti alle condizioni oggettive riferibili alla gravità del disagio abitativo e un massimo di quattro punti per la storicità della presenza: dal che si trarrebbe «l'evidente "sopravalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio». Compiendo alcuni esempi, il giudice *a quo* arriva alla conclusione che l'assetto normativo censurato sopravvaluta la storicità della residenza rispetto all'attualità dello stato di bisogno, con ciò ponendosi in contrasto con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 9 del 2021, ove si è rilevato che la prospettiva di stabilità «se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti».



1.4.1.- Le disposizioni sottoposte al vaglio di questa Corte sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle diverse disposizioni del diritto dell'Unione europea già sopra richiamate.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, avrebbe già rilevato che normative quali quella censurata, che svantaggiano cittadini di uno Stato membro solo per avere esercitato la propria libertà di circolazione e soggiorno, possono trovare giustificazione solo ove la restrizione sia «basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (è citata la sentenza CGUE, 21 luglio 2011, causa C-503/09, Stewart).

Nel caso di specie, le disposizioni censurate, innanzitutto, non perseguirebbero uno scopo legittimo. Se, infatti, la normativa regionale intende garantire il diritto all'abitazione di chi versa in stato di bisogno, allora «non si comprende come tale scopo possa essere raggiunto attraverso l'elevata valorizzazione della residenza pregressa, criterio che come detto non offre alcuna prognosi sulla stanzialità futura del soggetto che può farla valere, e con la postergazione automatica nella graduatoria per l'assegnazione di alloggi di persone che possono far valere fattori di bisogno soggettivo rilevanti a vantaggio di chi tali fattori non li possiede».

Il Tribunale di Firenze osserva, poi, che, anche ove si ritenesse legittimo lo scopo «di attribuire un beneficio soltanto a coloro che possano manifestare una prognosi di radicamento futuro nel territorio», le disposizioni censurate si rivelerebbero sproporzionate «sia nella misura (attribuzione di un punteggio equivalente o superiore a diverse condizioni che esprimono condizioni di bisogno soggettivo o di disagio abitativo), sia perché è ben possibile considerare misure alternative e più proporzionate per raggiungere lo stesso obiettivo che si prefigge il legislatore attribuendo rilevanza all'anzianità di graduatoria, oppure utilizzando il criterio della residenzialità storica come criterio di preferenza residuale, a parità dei bisogni soggettivi ed oggettivi evidenziati dai richiedenti».

D'altra parte, questa Corte avrebbe già riscontrato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da parte di normativa che annoverava la residenza pregressa quale requisito per l'accesso all'ERP (si cita la sentenza n. 168 del 2014). Pur consapevole che in tale decisione veniva in considerazione un limite all'accesso e non un criterio di attribuzione di punteggio, il giudice rimettente ritiene le relative argomentazioni vevoli anche per l'odierno scrutinio, in quanto le disposizioni oggi censurate, che sopravvalutano la «residenza prolungata, che agisce [come] fattore discriminatorio per chi non può farla valere, rivelandosi presupposto necessario per concorrere a parità di mezzi all'ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza a parità di bisogni evidenziati)», del pari determinano un'irragionevole disegualianza sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 13 giugno 2025, chiedendo che le odierne questioni di legittimità costituzionale siano ritenute inammissibili o non fondate.

2.1.- La difesa regionale osserva, innanzitutto, che la giurisprudenza di questa Corte richiamata dal rimettente ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali», mentre le disposizioni regionali censurate considerano la residenza o la prestazione di attività lavorativa continuativa «unicamente un criterio valutativo ai fini della formazione della graduatoria»: ciò che escluderebbe possano ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., alla luce di quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 145 del 2023, n. 199 del 2022 e n. 44 del 2020.

Considerare la residenza non quale criterio escludente, ma premiale, consentirebbe di «soddisfare in modo complessivamente equo le opposte spinte che si manifestano in questo tipo di legislazioni», volte per un verso a tutelare le esigenze abitative e per un altro ad assicurare efficienza amministrativa, utilizzando al meglio risorse pubbliche limitate.

La legge regionale censurata, a seguito delle modifiche apportate nel 2021, contempla un «sistema molto complesso, articolato e bilanciato», entro il quale sono considerati tutti gli aspetti in cui si esprime il bisogno abitativo e ove le condizioni di storicità di presenza sono considerate gradualmente, a seconda degli anni di residenza o di prestazione dell'attività lavorativa. La difesa regionale rileva, in particolare, come il punteggio massimo attribuibile alle condizioni sociali, economiche e familiari e quello attribuibile alla presenza continuativa nella graduatoria per l'assegnazione degli alloggi sono pari a 6 punti e, dunque, in grado di prevalere su quello massimo attribuibile sulla base della permanenza storica, pari a 4 punti.

2.2.- Secondo la Regione Toscana, analoghe ragioni dovrebbero portare a ritenere non fondate anche le questioni di legittimità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Non vi sarebbe, infatti, alcun contrasto con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, in quanto non v'è alcuna sopravvalutazione della residenza prolungata.



Per quanto concerne, poi, la violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della relativa questione, perché le disposizioni censurate non prevedono alcun trattamento differenziato e, dunque, la direttiva non avrebbe «rilevanza nel caso in esame». Nel merito, ad ogni modo, andrebbe esclusa ogni violazione, in quanto è la medesima direttiva a richiedere un radicamento sul territorio nazionale del soggiornante di lungo periodo.

Inammissibile o non fondata sarebbe, infine, anche la questione per violazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/CE. Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe motivato in ordine al presunto contrasto delle disposizioni censurate con tale parametro. Nel merito, comunque sia, i dubbi sarebbero non fondati, poiché le disposizioni censurate non prevedono alcun trattamento diverso per i cittadini di Paesi terzi che lavorano in Italia, tanto più che sarebbe la stessa direttiva a dare rilievo alle esigenze di stabilità della presenza, consentendo la limitazione all'accesso alle procedure di ottenimento di un alloggio.

3.- Con atti di identico tenore, depositati il 16 e il 17 giugno 2025, si sono costituite in giudizio anche ASGI e l'Altro diritto, chiedendo sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

3.1.- Le associazioni rilevano che tali disposizioni sono state introdotte con la legge reg. Toscana n. 35 del 2021 la quale, se per un verso ha inteso conformare la legge reg. Toscana n. 2 del 2019 alla sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, per l'altro, proprio con le disposizioni oggetto di scrutinio, ha reintrodotto la medesima logica e la medesima finalità del requisito di residenza quinquennale, precedentemente previsto dalla legislazione regionale.

3.2.- Ciò premesso, le associazioni ritengono erronea l'ordinanza di rimessione laddove esclude che le direttive UE richiamate dal giudice *a quo* abbiano efficacia diretta, poiché, al contrario, non potrebbe dubitarsi circa la loro «auto-esecutività». Tale non corretta qualificazione, ad ogni modo, non potrebbe inficiare la rilevanza delle questioni, in quanto è lo stesso Tribunale di Firenze a porre in luce come l'incidente di costituzionalità sarebbe necessitato in considerazione della affermazioni compiute da questa Corte nella sentenza n. 15 del 2024: è alla luce del «percorso logico-giuridico» di quella decisione, e non della presunta assenza di efficacia diretta, che, pertanto, le parti richiedono sia valutata la rilevanza delle questioni sollevate.

Le associazioni sottolineano, poi, come le disposizioni censurate debbano essere vagliate anche in raffronto all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE e all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, richiamate in motivazione ma non anche in dispositivo, ove il giudice *a quo* evoca soltanto la direttiva 2003/109/CE. Considerare il tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione sarebbe particolarmente importante alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, 29 luglio 2024, cause C-184/22, IK e C-185/22, CM, che avrebbe chiarito «il rapporto tra facoltà di deroga e cause di giustificazione delle discriminazioni indirette» e, conseguentemente, ristretto «notevolmente il “margine di manovra” del legislatore nazionale».

3.3.- Nel merito, ASGI e l'Altro diritto ritengono che il tema posto dalle disposizioni censurate - la residenza storica quale criterio premiale, affrontato da questa Corte nella sola sentenza n. 9 del 2021 - sia contiguo e omogeneo rispetto a quello della residenza quale barriera all'accesso, più volte invece oggetto di decisioni costituzionali. I principi affermati sarebbero, infatti, gli stessi: *a)* può essere richiesto un collegamento del richiedente con il territorio, ma «la residenza pregressa costituisce un elemento prognostico “debole” circa la stabilità futura del beneficiario»; *b)* il criterio preminente per l'attribuzione dei servizi sociali è quello della rilevanza del bisogno. L'applicazione di tali principi mostrerebbe l'irragionevolezza delle disposizioni censurate, tanto più che nel caso di specie «viene in rilievo addirittura la mobilità tra Comuni, posto che punteggi per residenzialità storica vengono attribuiti per lungo-residenza nel Comune o nel bacino (solo poco più grande) cui si riferisce il bando».

La difesa delle associazioni osserva, in particolare, che, sulla base delle disposizioni censurate, il soggetto richiedente, che abbia esercitato la propria libertà di circolazione e soggiorno, potrebbe non maturare mai il diritto all'alloggio pubblico, anche se portatore di rilevanti bisogni. Ciò, peraltro, pur potendo il legislatore regionale optare per altre soluzioni, quale tenere conto dell'anzianità in graduatoria, che sarebbe espressiva dell'acuirsi del bisogno (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 147 e n. 67 del 2024 e n. 9 del 2021, nonché la sentenza del Tribunale ordinario di Milano del 20 febbraio 2025, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Padova del 2 gennaio 2025 e l'ordinanza del Tribunale ordinario di Ferrara del 6 luglio 2021).

3.3.1.- Non varrebbe a escludere il vizio di legittimità costituzionale la circostanza che le disposizioni censurate attribuiscono un peso al punteggio relativo alla residenza pregressa inferiore rispetto agli altri elementi presi in considerazione, poiché - in linea con quanto affermato dalla citata sentenza n. 9 del 2021 - ciò che rileva è che il criterio censurato «comporta la possibilità che persone più bisognose siano sopravanzate da persone meno bisognose, per il solo fatto di aver risieduto da più tempo nel medesimo Comune». La residenza in quanto tale, insistono le associazioni, non può avere una rilevanza in quanto tale superiore a una o più condizione di bisogno, come invece accade applicando le disposizioni censurate.



La legge regionale in esame, d'altra parte, già tiene in considerazione l'anzianità di presenza in graduatoria o in altro alloggio ERP - attribuendo 0,5 punti per ogni anno - sicché l'ulteriore punteggio per la residenzialità storica non sarebbe funzionale a considerare il protrarsi dello stato di bisogno, ma sarebbe un «mero premio alla stanzialità in quanto tale totalmente estraneo alla finalità dell'istituto».

3.3.2.- ASGI e l'Altro diritto osservano, poi, che l'accoglimento delle questioni sollevate non precluderebbe al decisore politico di attribuire punteggi più alti per la presenza in graduatoria o di considerare l'anzianità solo ove sussista anche una condizione di bisogno. La caducazione delle disposizioni censurate, insomma, lascerebbe poi al legislatore regionale il compito di dare seguito ai principi affermati.

In via di subordine, e per il caso in cui questa Corte intendesse replicare il modello decisionale adoperato con la sentenza n. 31 del 2025, le parti segnalano le opzioni della citata sentenza del Tribunale di Milano: esclusione della residenza, salvo non sussista anche una condizione di bisogno; il punteggio per la durata della residenza non può sovrapporre la condizione di bisogno; valorizzazione di periodi di residenza anche minimi.

3.4.- Le parti private ritengono fondate, poi, anche le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la giurisprudenza della CGUE avrebbe già riconosciuto che «i requisiti che avvantaggiano i richiedenti lungo-residenti violano indirettamente gli obblighi di parità di trattamento» (è richiamata, in particolare, la già citata sentenza della Corte di giustizia, cause C-184/22 e C-185/22).

A conforto di questa conclusione, e richiamando diversi rapporti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), le associazioni rilevano che: *i*) la propensione alla mobilità interna degli stranieri è più del doppio di quella degli italiani; *ii*) la propensione alla mobilità è più elevata in presenza di condizioni sociali più precarie, sicché criteri di lungo-residenza escludono proprio i più bisognosi; *iii*) il progressivo incremento di contratti a termine rende più probabile l'esigenza di spostarsi per accedere a nuove opportunità di lavoro, il che peraltro accade con maggiore frequenza per i lavoratori con salari bassi. Del resto, questa Corte nelle sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024 avrebbe già «dato atto del nesso tra povertà e mobilità sicché il punto non richiede ulteriori conferme».

Il tutto, in conclusione, dimostrerebbe la discriminazione indiretta determinata dalle disposizioni censurate, senza che essa possa trovare giustificazione alcuna, secondo quanto già argomentato dal giudice *a quo*.

3.5.- Le due associazioni precisano, infine, che le argomentazioni spese valgono per la valorizzazione tanto della residenza anagrafica quanto della prestazione di attività lavorativa continuativa, che pur sempre attribuisce un maggior punteggio a chi vanta una maggiore presenza storica. Anzi, sotto questo secondo profilo il vizio sarebbe anche più significativo, perché verrebbero svantaggiate le persone più bisognose - i lavoratori con contratti a termine e salari bassi - e sarebbe particolarmente leso «il principio di libera circolazione, che costituisce un elemento di crescita dell'economia nel suo insieme».

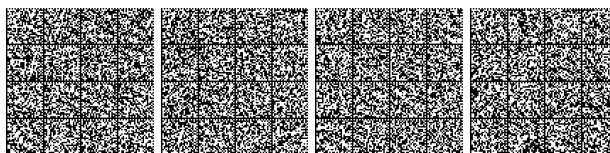
4.- In data 13 ottobre 2025, la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha insistito per la dichiarazione d'inammissibilità o non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.- Oltre a ribadire argomenti già utilizzati nell'atto di costituzione, la difesa regionale, con riferimento all'assunta violazione dell'art. 3 Cost., osserva che le disposizioni censurate dovrebbero essere lette considerando anche l'art. 14 della legge reg. Toscana n. 2 del 2019. Tale disposizione, infatti, disciplina l'«[u]tilizzo autorizzato degli alloggi», che è una modalità provvisoria di conferimento dell'abitazione a un nucleo familiare non assegnatario che sia in possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP, tra i quali è prevista la mera residenza (e non anche la residenza protratta che, come appunto previsto dalle disposizioni censurate, è soltanto un criterio per la formazione delle graduatorie).

4.2.- Per quel che concerne, invece, il presunto contrasto con la normativa UE e, dunque, con l'art. 117, primo comma, Cost., la Regione Toscana rileva che è la stessa lettura complessiva della direttiva 2004/38/CE a consentire di prendere in considerazione la durata e la stabilità del soggiorno, che solo se permanente rende non necessaria, per l'accesso a prestazioni sociali, la disponibilità di risorse sufficienti affinché lo straniero e i suoi familiari non diventino un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro. Le disposizioni censurate, pertanto, sarebbero conformi a tale direttiva perché pongono un equo temperamento tra le esigenze abitative e quelle dell'efficienza amministrativa.

5.- In data 14 ottobre 2025, l'Altro diritto ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate.

5.1.- L'associazione contesta, innanzitutto, le conclusioni della Regione Toscana in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte avrebbe posto principi che depongono per l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. La residenza pregressa, infatti, sarebbe un elemento prognostico debole circa la stabilità futura del beneficiario e, in ogni caso, non potrebbe mai prevalere sulla rilevanza del bisogno.



La normativa regionale, invece, determinerebbe una sopravvalutazione della residenza rispetto allo stato di bisogno, tanto più irragionevole perché è richiesta in un ambito territoriale limitato. La difesa privata osserva, inoltre, che la legge regionale attribuisce un punteggio per l'anzianità di presenza in graduatoria o in altro alloggio ERP, in tal modo dando già rilievo alla stanzialità storica del richiedente, ma correttamente abbinata allo stato di bisogno.

5.2.- Secondo l'Altro diritto sarebbero fallaci anche gli argomenti della difesa regionale in ordine al rispetto della normativa UE. I requisiti richiesti per la concessione di un permesso di lungo soggiorno, infatti, «nulla hanno a che vedere con la finalità sociale ed assistenziale cui invece è pr[e]posto un bando per l'accesso ad alloggi residenziali pubblici».

Il giudice *a quo*, ad ogni modo, avrebbe correttamente richiamato la giurisprudenza della CGUE che ha già affermato che «i requisiti che avvantaggiano i richiedenti lungo-residenti violano indirettamente gli obblighi di parità di trattamento (essendo dei requisiti più facilmente conseguibili dai nativi)».

6.- In data 15 ottobre 2025, anche ASGI ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni sollevate.

6.1.- L'individuazione dello stato di bisogno, osserva la parte privata, spetta senza dubbio al decisore politico. La Regione Toscana lo ha fatto prevedendo, per un verso, che possano accedere ad alloggi ERP coloro che abbiano un indicatore ISEE inferiore a euro 16.500 e che compiano gli altri requisiti indicati nell'Allegato A; per l'altro, attribuendo un punteggio secondo «una serie molto ampia di indicatori» di cui all'Allegato B.

Ebbene, una volta che il legislatore ha così individuato, nella sua discrezionalità, i fattori di bisogno, è irragionevole che una persona, portatrice di uno o più di quei bisogni, possa essere sopravanzata in graduatoria da altra persona che è residente nell'ambito territoriale da più tempo, ma che non ha alcuno dei bisogni di cui all'Allegato B. La pregressa residenza, infatti, nulla direbbe rispetto al bisogno, che anzi spinge - come questa Corte ha riconosciuto nelle sentenze n. 1 del 2025 e n. 147 del 2024 - a spostarsi continuamente.

Per dimostrare che la presenza storica sia realmente indice di una stabilità futura, occorrerebbe una «prova statistica che le persone, dopo aver ottenuto un alloggio, tendono a stabilizzarsi nel Comune (o nella Regione) in percentuale maggiore se ivi già da lungo tempo residenti». Tuttavia, non solo - osserva ASGI - nessun ente locale ha mai fornito una prova del genere, ma è anzi «assolutamente prevedibile» che un nucleo familiare decida di stabilizzarsi perché ha ottenuto un alloggio, a prescindere dalla previa e protratta residenza in quello stesso luogo.

Tutto ciò non implica che della presenza sul territorio non possa tenersi conto, ma sarebbe costituzionalmente necessario che questa «venga intesa come durata del bisogno». Ciò potrebbe accadere valorizzando la presenza in graduatoria, come ha suggerito questa Corte nelle sentenze n. 147 del 2024 e n. 9 del 2021, o, suggerisce la difesa di ASGI, considerando i fattori di bisogno di cui all'Allegato B «nella loro permanenza nel tempo». D'altra parte, e contestando sul punto la difesa regionale, la parte privata rileva che questa Corte mai ha affermato «né espressamente né implicitamente la legittimità di discipline come quella qui in discussione, che cioè possano determinare il "sorpasso" in graduatoria di chi vanta la sola pregressa residenza».

6.2.- Quanto alla violazione delle direttive UE, le quali «prospettano un obbligo di parità (tra italiani e stranieri) rafforzato rispetto a quello che può derivare dal principio generale di uguaglianza (e dal conseguente controllo di ragionevolezza) di cui all'art. 3 Cost.», ASGI ritiene che le difese della Regione siano «piuttosto oscure» e, comunque sia, non portino alcun argomento che dimostri che la indiretta disparità di trattamento persegua un fine legittimo con mezzi proporzionati e necessari.

Considerato in diritto

7.- Il Tribunale Firenze, sezione quarta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 91 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1, alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale. Tale disposizione prevede, in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando per l'assegnazione di alloggi ERP, l'attribuzione, ai fini della graduatoria, di punti 1; 2; 3; 3,5 o 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni.



Il rimettente lamenta che la normativa censurata, sebbene consideri la residenza protratta o la prestazione di attività lavorativa continuativa non come requisito per l'accesso alle graduatorie, bensì come criterio per l'attribuzione di un punteggio, crescente all'aumentare degli anni di stanzialità sul territorio, sia in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost. La norma regionale, infatti, sopravvaluterebbe una condizione - la storicità di presenza sul territorio - che non si correla allo stato di disagio del richiedente, che va valutato con riferimento alle condizioni che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio di edilizia residenziale pubblica tende a porre rimedio, con la discriminatoria conseguenza che richiedenti meno bisognosi, ma presenti sul territorio da più tempo, possono sopravanzare in graduatoria richiedenti maggiormente bisognosi.

Sarebbero violate altresì le richiamate disposizioni del diritto dell'Unione europea (punto 1 del Ritenuto in fatto), e dunque l'art. 117, primo comma, Cost., perché il criterio della storicità della presenza risulterebbe sproporzionato e discriminatorio nei confronti dei cittadini dell'UE e dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

8.- In via preliminare, deve rilevarsi che la circostanza per cui il giudice *a quo* dubita della compatibilità della normativa regionale in riferimento tanto all'art. 3 Cost. quanto a diverse norme del diritto dell'Unione europea non inficia l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alle censure concernenti le disposizioni del diritto dell'Unione europea, non può infatti essere dubbia, nel caso di specie, la sussistenza del "tono costituzionale" delle questioni sollevate (sentenze n. 147, n. 93, n. 31 e n. 7 del 2025, n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025), dal momento che il giudice rimettente contesta la ragionevolezza della disciplina censurata, sottolineandone la natura discriminatoria.

D'altra parte, il Tribunale di Firenze è chiamato, per un verso, ad accertare la natura discriminatoria o meno della condotta del Comune di Arezzo che ha adottato nel bando ERP 2022 una clausola che, in attuazione delle norme regionali censurate alle quali è conforme, attribuisce un punteggio per la storicità di presenza; per un altro, ove si accerti la natura discriminatoria di tale condotta, a adottare, ai sensi dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011, un piano di rimozione della discriminazione, il quale, pur a fronte di quanto previsto dall'Allegato B, lettera c-1), alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019 (cui l'impugnato bando è conforme), imponga al Comune la rimozione della clausola dal bando, la riformulazione delle graduatorie senza considerare la clausola discriminatoria, nonché di riaprire i termini per la presentazione delle domande. In evenienze del genere, questa Corte ha già riconosciuto che la «dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna [...] offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione - sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione - può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuano a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024).

9.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

9.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente rimarcato la centrale considerazione dello stato di bisogno per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988), è approdo ermeneutico cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta da tempo e che ha ribadito anche di recente (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

L'ERP risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto tale servizio «è dirett[o] ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti" (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenze n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).



Nello scrutinare diverse disposizioni regionali che hanno previsto il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP, questa Corte ha ripetutamente affermato che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la progressa e protratta residenza - comunque la si declini [...] - nel territorio regionale» (così la sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza o attività lavorativa, infatti, «muov[e] dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio [...] e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua» (sentenza n. 1 del 2025). E, se qualificato come requisito di accesso all'ERP, quel criterio «impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018)» (sentenza n. 147 del 2024).

9.2.- Dalla centralità della considerazione dello stato di bisogno per l'assegnazione di alloggi ERP discende l'illegittimità costituzionale anche di ogni disposizione legislativa che come quella censurata - pur non prevedendo il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP - attribuisca alla permanenza sul territorio una «importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno» (sentenza n. 44 del 2020) o, comunque sia, un peso più rilevante «rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti» (sentenza n. 9 del 2021); in altri termini, che consenta, nell'attribuzione del punteggio ai fini della formazione della graduatoria, la prevalenza dei criteri riferiti al radicamento territoriale sugli indici rivelatori dello stato di bisogno.

L'attribuzione *ex lege* di una siffatta prevalenza del criterio di radicamento territoriale sullo stato di bisogno si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. per varie ragioni.

In primo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza e della congruità del mezzo rispetto allo scopo della disciplina in materia, in quanto oblitera o rende recessivo lo stato di bisogno rispetto al radicamento territoriale: «[l]'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione - quella della prolungata residenza nel territorio regionale - del tutto dissociata dal suo stato di bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri» (così sentenza n. 67 del 2024).

In secondo luogo, perché viola il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto determina, ai fini della formazione della graduatoria, una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che versino tutte in condizioni di fragilità (sentenza n. 147 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 1 del 2025).

Infine, in quanto si pone in contrasto con il principio d'eguaglianza in senso sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 del 2024 e n. 67 del 2024).

9.3.- Questa Corte non intende negare in assoluto che il criterio del radicamento territoriale possa essere preso in considerazione ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ma, come è stato già affermato, «il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva "evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato" (ancora sentenza n. 9 del 2021)» (così sentenza n. 67 del 2024). Un criterio del genere può ragionevolmente fondare una prospettiva di stabilità da valutare in sede di formazione della graduatoria (sentenza n. 44 del 2020), poiché può inferirsi che il richiedente bisognoso ma non assegnatario di alloggio, il quale ciononostante sia rimasto sul territorio, difficilmente eserciterà la propria libertà di circolazione una volta che - finalmente - venga soddisfatto il suo diritto all'abitazione.

In tal senso, del resto, si è orientata la stessa legge regionale censurata, che prevede l'attribuzione di un punteggio progressivo per l'anzianità di permanenza nella graduatoria (Allegato B, lettera c-2). E non v'è dubbio che tale permanenza prolungata può costituire indice della persistenza di uno stato di bisogno, in quanto ad esso correlata.

9.4.- In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni svolte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, recante «Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)», richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

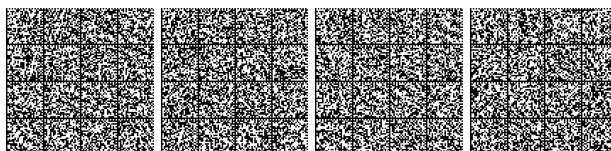
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l' 8 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260001



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 47

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Assegnazione dei posteggi su area pubblica – Concessione dei posteggi non assegnati nei mercati, nelle fiere o fuori mercato da parte del comune sede di posteggio – Predisposizione, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero di posteggi disponibili, di un bando di migliororia tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato – Previsione che, nelle more dell'adozione delle linee guida di cui al comma 1 dell'art. 11 della legge n. 214 del 2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi contemplano una premialità sul punteggio attribuibile agli operatori già titolari – Esclusione dell'occupazione dei posteggi liberi e non comunicati alla regione entro il 31 dicembre fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale – Previsione che la regione rende pubblico l'elenco dei posteggi disponibili entro quarantacinque giorni dalla comunicazione da parte del comune alla competente struttura regionale – Proroga sino al 31 dicembre 2032 delle concessioni di posteggio, scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Definizioni – Definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Centri di assistenza tecnica – Criteri per la costituzione di tali soggetti, a livello provinciale, formati dalle associazioni di categoria del settore e da altri soggetti interessati senza scopo di lucro.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Sostituzione del precedente riferimento alle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale con il rinvio alle previsioni della lettera *m-bis* del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 7 del 2020, recante la definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Disciplina delle grandi strutture di vendita.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Pubblicità dei prezzi – Riconoscimento della possibilità, per esigenze di ordine pubblico, di indicare il prezzo dei prodotti su un apposito catalogo a disposizione della clientela.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Vendite di fine stagione – Disposizioni relative all'indicazione del prezzo di vendita e alle esclusioni riguardanti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza.

Commercio – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Mercati domenicali e festivi – Omessa inclusione dei mercati dell'usato.

Commercio – Impiego pubblico – Norme della Regione Campania – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2020 (Testo unico sul commercio) – Proroga della graduatoria del concorso per istruttori sistemi informativi e tecnologie.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie), art. 1, comma 1, lettere *a)*, numero 3; *b)*; *c)*, numeri 1 e 2; *g)*; *h)*, numero 3; *i)*, numero 1; *g)*, numeri da 1 a 5; *aa)*, numero 2; *cc)*; *ii)*, numeri 1, 2, 4, 5, 6 e 10; *zz)*; *ttt)*.



Ricorso ex art. 127 della Costituzione

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato, (c.f. 80224030587), Fax 06/96514000 — pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma — via dei Portoghesi n. 12 — ricorrente;

Contro Regione Campania, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* (cod. fisc. 80011990639), nella sua sede in Napoli — via Santa Lucia n. 81 — 80132 Napoli (NA), urp@pec.regione.campania.it; avvocatura@pec.regione.campania.it e segreteria.giunta@pec.regione.campania.it — resistente;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 11 dicembre 2025, degli articoli 1, comma 1, lettera *ii*), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10; art. 1, comma 1, lettera *a*), n. 3; art. 1, comma 1, lettera *b*); art. 1, comma 1, lettera *c*), nn. 1 e 2; art. 1, comma 1, lettera *g*); art. 1, comma 1, lettera *h*), n. 3; art. 1, comma 1, lettera *i*), n. 1; art. 1, comma 1, lettera *q*), nn. 1, 2, 3, 4 e 5; art. 1, comma 1, lettera *aa*), n. 2; art. 1, comma 1, lettera *cc*); art. 1, comma 1, lettera *zz*); art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025 recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie».

La legge regionale impugnata introduce rilevanti modifiche al testo unico regionale sul commercio, adottato con la legge regionale 21 aprile 2020, n. 7.

La legge regionale, ad avviso del Governo, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale per i seguenti.

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10, per contrasto con l'art. 117, primo comma in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e) in relazione all'art. 11 della legge 20 dicembre 2023, n. 214 e, infine, con gli articoli 41 e 118 della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, lettera *ii*), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10 della legge regionale n. 20/2025 ha modificato la disciplina del testo unico sul commercio e, segnatamente, l'art. 55 in materia di assegnazione dei posteggi nei mercati, nelle fiere o fuori mercato, così disponendo:

«*ii*) l'art. 55 è così modificato:

1) al comma 1, la parola “posteggio” è sostituita dalle seguenti: “posteggi non assegnati” e dopo la parola “comune” sono aggiunte le seguenti: “sede di posteggio”;

2) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: “1-*bis*. I comuni, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero dei posteggi disponibili di cui al successivo comma 2, predispone un bando di migliororia tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato.”;

[...]

4) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2-*bis*. Nelle more della adozione delle linee guida di cui all'art. 11, comma 1, della legge n. 214/2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi ai sensi del comma 6, dell'art. 11, prevedono una premialità del 25 per cento sul punteggio attribuibile per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo, quale riconoscimento della professionalità acquisita attraverso l'occupazione continuativa del posteggio nel corso degli anni. Il comune può concedere la medesima premialità anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere, ai sensi dell'art. 59, comma 1.”;

5) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2-*ter*. I posteggi liberi e non comunicati alla regione entro il 31 dicembre di ogni anno, non possono essere occupati, a qualsiasi titolo, fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale.”;

6) al comma 3, dopo le parole “Entro quarantacinque giorni” sono aggiunte le seguenti: “dalla comunicazione di cui al comma 2”;

[...]

10) il comma 10 è sostituito dal seguente: “10. Ai sensi dell'art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214/2023, le concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo ai sensi dell'art. 54, comma 3, della presente legge, sono prorogate al 31 dicembre 2032.».



Le previsioni regionali in tema di posteggi su area pubblica hanno introdotto proroghe automatiche delle concessioni fino al 31 dicembre 2032 (n. 10), meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari (*incumbent* n. 2 e n. 4) nonché una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quanto precedentemente previsto (nn. 1,5 e 6), asserendo di agire «nelle more» dell'adozione delle linee guida statali previste dall'art. 11 della legge n. 214/2023 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), secondo il quale «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche sono rilasciate, per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, secondo linee guida adottate dal Ministero delle imprese e del made in Italy, previa intesa in sede di conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da sancire entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il richiamo alla predetta fonte statale non risulta, tuttavia, idoneo a legittimare l'intervento regionale sopra illustrato, poiché la materia incide direttamente sull'accesso al mercato, sulla contendibilità e sulla struttura concorrenziale del settore, ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Ferma restando l'invasione di competenze da parte del legislatore regionale, è altresì evidente il contrasto della summenzionata disciplina regionale con l'art. 117, primo comma, della Costituzione atteso che la potestà legislativa della regione è stata esercitata in contrasto con i vincoli derivanti dal diritto europeo.

Giova premettere che il commercio ambulante, o commercio su area pubblica, è una attività di vendita di merci al dettaglio, effettuata su aree di proprietà pubblica, ovvero su piazzole o posteggi assegnati, oppure in forma itinerante, e tale attività, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale e del giudice amministrativo, rientra senza alcun dubbio nella nozione di servizi di cui alla direttiva servizi.

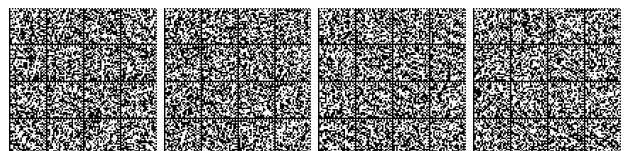
Difatti, la direttiva in parola ha un ambito di applicazione generalizzato, concernente i «servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro» (art. 1, par. 1), e in cui sono tassative le esclusioni, elencate all'art. 1, par. 2. Difatti, la Corte di giustizia ha statuito che «[l']art. 4, punto 1, della direttiva n. 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'attività di vendita al dettaglio di prodotti costituisce un "servizio" ai fini dell'applicazione di tale direttiva» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 30 gennaio 2018, nelle cause riunite C-360/15 e C-31/16, paragrafo 97).

Ad ulteriore conferma di tale percorso argomentativo, può richiamarsi la sentenza della Corte costituzionale n. 210/2024 che, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, ha evidenziato il contrasto con la direttiva servizi anche delle norme introdotte dal legislatore statale che escludevano il settore del commercio dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 59/2010, di recepimento della direttiva medesima [art. 7, lettera f-bis) e art. 16, comma 4-bis, inseriti nel decreto legislativo n. 59/2010 dall'art. 1, comma 686, lettera a), della legge n. 145/2018 e successivamente abrogati dall'art. 11, comma 7, lettera a), della legge n. 214/2023].

Ciò posto, l'art. 12, comma 1, della direttiva prevede che: «1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.».

Le previsioni regionali sopra richiamate e, segnatamente, la disciplina dei rinnovi e dei vantaggi per gli operatori del settore, risultano in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE — norma *self-executing* — che vieta, infatti, in modo espresso i rinnovi automatici e qualsiasi vantaggio riconosciuto al prestatore uscente. Tale principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 109/2024 nonché dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VII, sentenza n. 9104/2023; Cons. Stato, sez. V, n. 9266/2024 e da Cons. Stato, sez. VI, n. 6013/2025), pronunce che hanno confermato da un lato l'applicabilità della direttiva anche al commercio su aree pubbliche ed il carattere direttamente applicabile dell'art. 12, dall'altro l'obbligo delle amministrazioni di disapplicare le norme interne contrattanti e il divieto di rinnovi automatici.

Ne discende, pertanto, che il rinnovo automatico e generalizzato per una considerevole durata di anni (dodici anni) dei titoli di concessione già in essere, preclude l'accesso al mercato tramite procedure imparziali di selezione a nuovi potenziali operatori, garantendo una posizione di privilegio a coloro già beneficiari di un rapporto concessorio. In tal modo sussiste la violazione del citato art. 12, primo paragrafo, della direttiva servizi e, per l'effetto la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.



In tale quadro, i criteri premiali e i rinnovi in favore degli *incumbent* non sono meri profili organizzativi, ma strumenti che parimenti restringono l'accesso potenziale al mercato e creano barriere all'ingresso, in aperto contrasto con la nozione di tutela della concorrenza delineata dalla Corte costituzionale, secondo cui rientrano in tale materia anche le misure di promozione volte ad aprire il mercato o ad eliminarne le barriere (sent. n. 430/2007) e, più in generale, non sono ammesse misure che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione nel territorio nazionale (sent. n. 186 del 2010; nello stesso senso sentt. n. 2 del 2014, n. 259 del 2013 e n. 339 del 2011).

La Corte ha altresì chiarito che le regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni né limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro attività (sent. n. 207 del 2001 e sentenza n. 398 del 2001), né frapporte ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione di servizi da parte di operatori collocati in altre parti del territorio nazionale o dell'Unione europea (sentt. n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Le scelte regionali, cristallizzando posizioni acquisite e attribuendo vantaggi selettivi agli operatori già presenti, finiscono così per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 della Costituzione, e per interferire con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali riconosciuta dall'art. 118 della Costituzione, imponendo vincoli procedurali e tempistiche che limitano la discrezionalità degli enti locali nella gestione delle concessioni di posteggio.

Per tutte le ragioni sopra esposte, l'art. 1, comma 1, lettera *ii*) nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10 della legge regionale impugnata si pone in contrasto con gli articoli 117, primo e secondo comma, lettera *e*), 41 e 118 della Costituzione, perché, oltre ad essere gravemente lesivo della competenza esclusiva in materia di concorrenza e ponendosi altresì in contrasto con gli obblighi eurounitari, introduce limitazioni irragionevoli alla libertà di iniziativa economica, interferendo altresì con l'autonomia delle funzioni amministrative e comunali di cui all'art. 118 della Costituzione.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), n. 3 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione*

L'art. 1, comma 1, lettera *a*), n. 3), della legge regionale impugnata, ha modificato l'art. 6 del testo unico del commercio, introducendo una definizione autonoma di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

In particolare, la predetta disposizione ha stabilito:

«a) l'art. 6, comma 1 è così modificato:

[...]

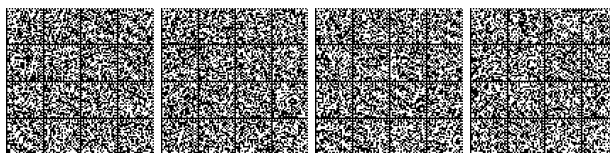
3) dopo la lettera *m*) è aggiunta la seguente:

“*m-bis*) associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale: le associazioni di categoria, rappresentative di imprese attive nel settore del commercio, in possesso del seguente requisito: *a*) essere costituite a livello regionale e aderenti a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e, al contempo, essere firmatarie del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di settore applicato alla categoria e avere una rappresentanza stabile nel territorio regionale con sede operativa in Campania da almeno tre anni da comprovare mediante idonea documentazione».

La citata disposizione ha introdotto, con la nuova lettera *m-bis*) dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 7/2020, criteri selettivi eccessivamente stringenti per il riconoscimento della rappresentatività delle associazioni di categoria, ponendosi in evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, poiché incide su un ambito riconducibile alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche, riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

L'innalzamento delle soglie di accesso al sistema di consultazione e partecipazione istituzionale produce una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, limitando in modo ingiustificato il numero dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale. Tale effetto escludente determina una compressione del pluralismo associativo e sindacale, con effetti discriminatori rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, restano esclusi dal circuito istituzionale, ponendosi, pertanto, in violazione altresì degli articoli 3 e 39 della Costituzione.

Al riguardo, si richiamano gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale secondo cui sono costituzionalmente irragionevoli i criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi o sproporzionati, poiché tali meccanismi, sotto l'apparenza di criteri neutri, producono effetti discriminatori o escludenti (Corte costituzionale, sentenza n. 156/2025).



Nella fattispecie il legislatore regionale ancora la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a ben quattro requisiti assai stringenti e, segnatamente, la costituzione dell'associazione a livello regionale (criterio di localizzazione); adesione ad organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL; la sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria nonché un rappresentatività stabile nel territorio regionale (sede operativa da tre anni).

Si tratta di un meccanismo che, all'evidenza, esclude una platea di soggetti che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza di interessi economici, sulla scorta del richiamo ad una rappresentatività presunta che fa leva sull'adesione ad organizzazioni nazionali di categoria (affiliazione confederale) nonché su un indice negoziale, costituito dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di categorie. A ciò si aggiunga che la previsione di una rappresentatività stabile nel territorio regionale, per una durata considerevole comprime maggiormente la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categorie costituite da un tempo minore.

La restrizione della platea dei soggetti ammessi incide altresì sul piano concorrenziale, in quanto limita l'accesso ai processi attraverso i quali si formano indirizzi che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza degli interessi economici.

Costituisce lampante conferma di tali considerazioni la previsione previgente dell'art. 18 del testo unico sul commercio che, nel disciplinare la promozione delle associazioni di categoria, prevedeva che la regione potesse concedere contributi alle associazioni di categoria relative alle piccole e medie imprese operanti nel settore commerciale, turistico e dei servizi che svolgono attività associativa in ambito nazionale ed hanno una sede operativa nella Regione Campania. La suddetta previsione veniva richiamata, dal previgente art. 10, secondo comma del testo unico sul commercio, quale criterio da seguire la rappresentatività regionale o provinciale delle singole associazioni di categoria.

La citata previsione, pertanto, non si limita a disciplinare aspetti organizzativi, ma regola direttamente il «mercato» delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, alterando le dinamiche concorrenziali e comprimendo la parità di accesso ai meccanismi di riconoscimento istituzionale, con una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, ponendosi pertanto in contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lettera b) della legge regionale, modificando l'art. 10 del testo unico del commercio, rubricato centri di assistenza tecnica, eleva ulteriormente la soglia di accesso al sistema di rappresentanza previsto dalla legge regionale e produce effetti restrittivi sulla partecipazione ai processi consultivi e decisionali, nonché sulla possibilità di costituire Centri di assistenza tecnica (CAT) riconosciuti dalla regione.

In particolare, la predetta disposizione stabilisce:

«b) l'art. 10 è così modificato:

1) il comma 2 è soppresso;

2) al comma 4, dopo le parole “relativo al settore alimentare” sono aggiunte le seguenti: “e alla somministrazione degli alimenti e bevande, in conformità alle vigenti disposizioni in materia di formazione professionale.».

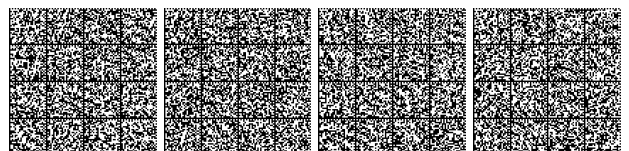
La previsione in esame ha, anzitutto, soppresso l'art. 10, secondo comma del testo unico con il quale, come si è evidenziato nel precedente motivo, veniva richiamato per relationem il previgente art. 18 del testo unico sul commercio, per individuare il criterio da seguire per riconoscere la rappresentatività regionale e provinciale delle associazioni di categoria.

Inoltre, la citata disposizione ha modificato l'art. 10, comma 4, del testo unico, attraverso l'integrazione delle competenze nel settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande «in conformità alle vigenti disposizioni in materia di formazione professionale».

Le suesposte modifiche, per le medesime ragioni esposte nel precedente motivo cui si rinvia per evitare ripetizioni, determina un significativo innalzamento delle soglie di accesso, atteso che viene ridotta la platea dei soggetti ammessi al sistema. Tale effetto selettivo che discende dall'integrazione della previsione di cui alla nuova lettera m-bis) dell'art. 6, comma 1, determina un impatto sproporzionato sul pluralismo delle rappresentanze e altera le condizioni di accesso al mercato dei servizi alle imprese e delle rappresentanze economiche.

Ne discende pertanto che la citata previsione è affetta da illegittimità costituzionale per le medesime ragioni già esposte nel precedente motivo.

In particolare, il legislatore regionale eccede la funzione organizzativa e procedurale e interviene sui criteri di selezione e riconoscimento delle rappresentanze, determinando un'alterazione dell'assetto concorrenziale rilevante ai fini dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nonché un *vulnus* ai principi costituzionali di uguaglianza,



pluralismo e libertà associativa sanciti dagli articoli 3 e 39 della Costituzione. La previsione, in combinato disposto con le restrizioni introdotte con la lettera *m-bis* introdotta nell'art. 6 del testo unico, introduce — come si è evidenziato nel precedente motivo con considerazioni cui si rinvia e che sono valide, *per relationem*, con riferimento alla previsione qui censurata, un sistema di rappresentanza fortemente selettivo, in contrasto con i parametri costituzionali citati, disallineandosi rispetto agli insegnamenti del giudice delle leggi che vieta criteri irragionevoli e sproporzionati nella determinazione della rappresentatività (Corte costituzionale, sentenza n. 156/2025).

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), nn. 1 e 2; lettera g); lettera h), n. 3 e lettera i), n. 1 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione*

L'art. 1, comma 1, lettera *c)*, nn. 1 e 2; lettera *g)*; lettera *h)*, n. 3; lettera *i)*, n. 1, intervenendo su diverse previsioni del testo unico sul commercio, sostituisce il previgente ampio riferimento alle «organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale» con il seguente «associazioni di cui all'art. 6, comma 1, lettera *m-bis*», mutuando nei rispettivi articoli modificati la nuova nozione di associazione di categoria maggiormente rappresentativa, fondata su criteri all'evidenza più selettivi e stringenti per il riconoscimento della loro rappresentatività.

Con l'art. 1, comma 1, lettera *c)*, nn. 1 e 2, il legislatore regionale ha modificato l'art. 11 del testo unico sul commercio, dedicato all'individuazione dei distretti del commercio, intesi come entità innovative che definiscono ambiti e iniziative nei quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione con altri settori produttivi (ad es. settore artigianale, di servizio e turistico — ricettive nonché di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio per accrescere l'attrattività complessiva, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività).

Nell'ambito di tale previsione il legislatore regionale, con la modifica apportata dalla legge regionale impugnata, introducendo una nozione di associazione di categoria più stringente, determina una limitazione — dal punto di vista soggettivo — dell'iniziativa delle associazioni di categoria nel proporre l'individuazione dei predetti distretti del commercio. Analoga limitazione si riscontra in ordine alla consultazione delle associazioni, una volta individuati e definiti i criteri attuativi per individuare l'ambito territoriale del distretto del commercio.

Con l'art. 1, comma 1, lettera *g)* il legislatore regionale ha apportato una serie di modifiche alla previsione di cui all'art. 18 dedicato alla promozione delle associazioni di categoria. In particolare, e ai fini che qui più rilevano, la regione ha introdotto:

un registro generale delle associazioni di categoria cui possono iscriversi le sole associazioni in possesso degli stringenti requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera *m-bis*);

la possibilità di concedere contributi per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali solamente alle predette associazioni di cui all'art. 6, comma 1, lettera *m-bis*);

la presentazione della domanda di ammissione al contributo è prevista esclusivamente per le predette associazioni.

Tale modifica, al pari di quanto evidenziato in precedenza, comporta una restrizione, dal punto di vista soggettivo, in merito ai soggetti che possono iscriversi al registro di tali associazioni, oltre che una limitazione per le associazioni di fruire di contributi per il raggiungimento delle relative finalità.

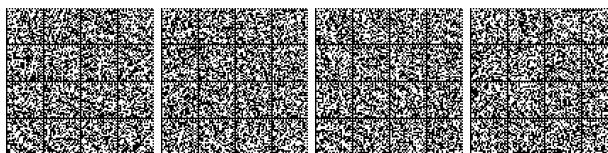
Infine, con l'art. 1, comma 1, lettera *i)*, n. 1, il legislatore regionale è intervenuto sull'art. 20 del testo unico riguardante gli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico, stabilendo che i protocolli di arredo urbano saranno definiti d'intesa con le organizzazioni di cui alla più volte menzionata disposizione e, conseguentemente, delimitando l'ambito di intervento delle organizzazioni chiamate ad esprimere una propria opinione in merito all'arredo urbano.

Tali modifiche, per le ragioni esposte nei precedenti due motivi e che si intendono integralmente richiamate, introducono disposizioni affette da illegittimità costituzionale rilevato che la selezione restrittiva introdotta viene estesa a più istituti del testo unico sul commercio, come si è evidenziato, riduce ulteriormente la pluralità dei soggetti ammessi a partecipare alla formazione delle decisioni e alla gestione dei rapporti con l'amministrazione.

Le susposte modifiche introducono pertanto una regolazione del mercato delle rappresentanze che incide sul principio di uguaglianza e sul pluralismo associativo, oltre che sull'assetto concorrenziale complessivo, con conseguente violazione degli articoli 3, e 39 della Costituzione, e art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera q), nn. 1, 2, 3, 4 e 5 per contrasto con l'art. 117, primo comma, lettera e), della Costituzione.*

L'art. 1, comma 1, lettera *q)* ha modificato l'art. 28 della legge regionale n. 7 del 2020, riguardante le attività nelle grandi strutture di vendita.



La disposizione ha previsto che:

«q) l'art. 28 è così modificato:

1) al comma 3, dopo la parola “indice,” sono aggiunte le seguenti: “di concerto con la struttura regionale competente e”;

2) al comma 5, dopo le parole “L'indizione della conferenza di servizi è comunicata, contestualmente,” sono aggiunte le seguenti: “alla regione, alla provincia o città metropolitana,”;

3) al comma 8, alla lettera d), la parola “precedentemente” è sostituita dalla seguente: “originariamente” e alla lettera e), le parole “salvi i casi in cui la superficie di vendita del settore merceologico in aggiunta non è superiore al 20 per cento del totale della superficie di vendita” sono soppresse;

4) al comma 9, le parole “Fatta salva la facoltà per l'istante di chiedere l'esame in conferenza di servizi ai sensi della legge n. 241/1990” sono soppresse;

5) al comma 11, la lettera c) è sostituita dalla seguente: “c) la superficie di ampliamento non è superiore al 70 per cento della somma delle superfici cessate;

[...]».

Le modifiche introdotte intervengono sulla disciplina delle grandi strutture di vendita, rendendo l'intero procedimento più rigido e meno flessibile rispetto al quadro previgente.

In particolare, si richiede ora una concertazione obbligatoria con la struttura regionale, prima di poter indire la conferenza di servizi (n. 1 che interviene sul comma 3); si amplia il novero dei soggetti che devono essere informati dell'*iter* (n. 2 che interviene sul comma 5); si elimina una precedente soglia che esentava dagli adempimenti gli ampliamenti merceologici di scarsa entità (n. 3 che interviene sul comma 8, lettera e); si elimina la possibilità, per l'operatore economico, di chiedere volontariamente la trattazione in conferenza di servizi (n. 4 che interviene sul comma 9); e, infine, si introduce una soglia massima fissa per gli ampliamenti consentiti (n. 5 che interviene sul comma 11, lettera c).

Tali innovazioni, complessivamente considerate, irrigidiscono sensibilmente il procedimento, aggravando gli oneri a carico del privato e delle amministrazioni coinvolte, riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale che prima erano riconosciuti all'operatore. Inoltre, si incide sulle condizioni di accesso e di sviluppo dell'attività economica, con conseguente impatto sul profilo concorrenziale e sulle modalità con cui i comuni esercitano le proprie funzioni amministrative.

Tale disciplina si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza che, in riferimento all'esercizio delle attività commerciali, trova espressione nell'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

Si richiama, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2014 che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di previsioni della legge regionale che avevano introdotto — in ordine a grandi strutture di vendita — oneri aggravati e supplementari, con conseguente ostacolo effettivo alla libertà concorrenziale nella regione.

Il giudice delle leggi, nella predetta sentenza, ha richiamato un principio costantemente enunciato dalla Corte, secondo «la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie».

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera aa), n. 2 per contrasto con gli articoli 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 14 del decreto legislativo n. 114/1998 e all'art. 15 del decreto legislativo n. 206/2005 nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e) in relazione agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE del 16 febbraio 1998.*

L'art. 2, comma 1, lettera aa), n. 2) ha introdotto, nell'art. 38 del testo unico sul commercio, dedicato alla disciplina della pubblicità dei prezzi, il comma 3-bis, stabilendo che:

«aa) l'art. 38 è così modificato:

2) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

“3-bis. Per esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela».



Tale disciplina, nel consentire che, per esigenze di ordine pubblico non tipizzate, il prezzo dei prodotti sia indicato su un catalogo separato, si pone in contrasto con gli articoli 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, la suddetta previsione si pone in contrasto con gli obblighi eurounitari e, segnatamente, con la direttiva n. 98/6 del 16 febbraio 1998 con la quale viene fissato l'obbligo, poi recepito a livello nazionale, secondo cui «il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili» (art. 4, par. 1, della direttiva) [v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2023, C-543/21, punto 25 e, più di recente, sentenza del 26 settembre 2024, C-330/23].

L'introduzione di tale obbligo va letto conformemente alla *ratio* individuata nei considerando della direttiva n. 98/6 sopra citata.

A tal riguardo, il considerando 6 della direttiva chiarisce che l'obbligo di indicare il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura contribuisce in modo notevole al miglioramento dell'informazione dei consumatori, in quanto offre nel modo più semplice ai consumatori possibilità ottimali di valutare e di raffrontare il prezzo dei prodotti e quindi permette loro di procedere a scelte consapevoli in base a raffronti semplici.

Il considerando 1 di detta direttiva sottolinea, inoltre, l'importanza della trasparenza del funzionamento del mercato e di un'informazione corretta per la tutela dei consumatori. Infine, il considerando 12 della direttiva n. 98/6 precisa che quest'ultima mira ad assicurare un'informazione omogenea e trasparente a profitto dell'insieme dei consumatori nel quadro del mercato interno.

La predetta direttiva, come si vedrà, è stata successivamente recepita dall'art. 15 del decreto legislativo n. 206 del 2005 che rinvia, per le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura, a quanto prescritto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 114/1998, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio.

La previsione regionale, nel consentire che per ragioni di ordine pubblico non meglio esplicitate, il prezzo dei prodotti possa essere indicato su un catalogo separato entra palesemente in contrasto con l'obbligo di trasparenza discendente dalla disciplina eurounitaria e, per l'effetto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione.

Ferme restando tali considerazioni, la disciplina censurata si pone in deroga alla disciplina statale e, segnatamente, al richiamato art. 14 del decreto legislativo n. 114 del 1998, oltre che all'art. 15 del codice del consumo.

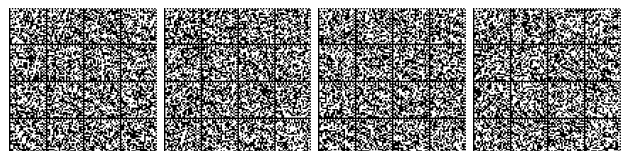
Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, dopo aver enunciato, all'art. 1, tra le finalità perseguite, da un canto la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci e, dall'altro, la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti, ha stabilito i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale sancendo, in particolare all'art. 14 la pubblicità dei prezzi.

Quest'ultimo dispone che «1. I prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo. 2. Quando siano esposti insieme prodotti identici dello stesso valore è sufficiente l'uso di un unico cartello. Negli esercizi di vendita e nei reparti di tali esercizi organizzati con il sistema di vendita del libero servizio l'obbligo dell'indicazione del prezzo deve essere osservato in ogni caso per tutte le merci comunque esposte al pubblico. 3. I prodotti sui quali il prezzo di vendita al dettaglio si trovi già impresso in maniera chiara e con caratteri ben leggibili, in modo che risulti facilmente visibile al pubblico, sono esclusi dall'applicazione del comma 2. 4. Restano salve le disposizioni vigenti circa l'obbligo dell'indicazione del prezzo di vendita al dettaglio per unità di misura».

Orbene, ciò che risulta dalla inequivoca lettera della norma è che la chiara leggibilità, laddove è prescritta, nel primo comma, per i prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, presuppone sempre e comunque la facile visibilità (*cf.* Corte di cassazione, sez. II, ordinanza n. 14826 del 2025; Cass, civ. sez. I, sentenza 3115 del 2005).

La sostituzione dell'esposizione diretta con un sistema mediato, introdotto dal legislatore regionale, incide sulla *ratio* di immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore, con conseguente alterazione dell'uniformità del mercato e, conseguentemente, si pone in contrasto, altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera cc) per contrasto con gli articoli 117, primo comma in relazione all'art. 6-bis della direttiva n. 98/6, come modificata dalla direttiva n. 2019/2161 e all'art. 17-bis del decreto legislativo n. 206/2005 nonché 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione*



L'art. 1, comma 1, lettera *cc*) della legge regionale impugnata ha aggiunto il comma *2-bis* all'art. 43 del testo unico del commercio, che così statuisce:

«*cc*) l'art. 43 è così modificato: 1) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “*2-bis*. Sul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, è obbligatorio indicare anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata. Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o di imminente scadenza.».

La previsione censurata prevede l'obbligo di indicare la percentuale di sconto e interviene sulle esclusioni dal regime armonizzato europeo, ampliando quelle previste dall'art. 17-*bis* del codice del consumo, secondo il quale: «1. Ogni annuncio di riduzione di prezzo indica il prezzo precedente applicato dal professionista per un determinato periodo di tempo prima dell'applicazione di tale riduzione. 2. Per prezzo precedente si intende il prezzo più basso applicato dal professionista alla generalità dei consumatori nei trenta giorni precedenti all'applicazione della riduzione del prezzo.

3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'art. 2, comma 1, lettera *m*), e all'art. 4, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198 [...].».

Tale disciplina recepisce l'art. 6-*bis* della direttiva n. 98/6, introdotto dalla direttiva n. 2019/2161 che riconosceva agli Stati membri la facoltà di stabilire norme diverse per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente.

In particolare, il legislatore regionale pur non avendo la facoltà di ampliare le categorie di beni esclusi, che la disciplina nazionale ha espressamente limitato ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili, opera una estensione generalizzata delle categorie di beni esclusi, con conseguente introduzione di una deroga non consentita, in contrasto con la disciplina interposta dell'art. 17-*bis* e con gli obblighi euro-unitari richiamati dall'art. 117, primo comma, della Costituzione. Oltre alla suddetta violazione, la disposizione si pone in contrasto altresì con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, atteso che il legislatore regionale — espressamente derogando ad una previsione di carattere nazionale — introduce una disciplina che invade la competenza nazionale in materia di tutela della concorrenza.

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz) per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma della Costituzione in relazione agli articoli 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con legge n. 214 del 2011 e 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito con legge n. 27 del 2012*

L'art. 1, comma 1, lett. *zz*) ha sostituito l'art. 68 del testo unico, riscrivendo la disciplina sui mercati domenicali e festivi.

La citata disposizione ha previsto:

«*zz*) l'art. 68 è sostituito dal seguente:

“Art. 68 (*Mercati domenicali e festivi*). — 1. Lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali è consentito: *a*) ai mercati straordinari ed ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo; *b*) ai mercati ordinari, stagionali, giornalieri o rionali, se già operanti alla data di entrata in vigore del presente testo unico.

2. È consentito, nei giorni festivi infrasettimanali, lo svolgimento dei mercati di qualsiasi tipologia.».

La disposizione censurata, intervenendo sulla disciplina dei mercati domenicali e festivi, ha limitato lo svolgimento ai soli mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo invece i mercati dell'usato.

Questa scelta normativa si pone in palese contrasto con il quadro statale di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, delineato dall'art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con legge n. 214 del 2011, e dall'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito con legge n. 27 del 2012, che configurano una disciplina uniforme volta a garantire condizioni di concorrenza omogenee sul territorio nazionale. Tale liberalizzazione costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, come ripetutamente ribadito dalla Corte costituzionale, che nelle sentenze n. 299 del 2012 e n. 98 del 2017 ha chiarito che gli orari di apertura, inclusi quelli dei mercati e delle fiere, incidono direttamente sulla contendibilità del mercato e sulla libertà di iniziativa economica degli operatori (*cf.*: altresì Corte costituzionale sentenza n. 134 del 2021).

La norma regionale, eliminando la possibilità di svolgere mercati dell'usato nei giorni festivi e restringendo in modo selettivo le tipologie di mercati straordinari consentiti, introduce una limitazione che altera l'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali, favorendo alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato). Una simile scelta, pur ricadendo formalmente nell'ambito del commercio, non può essere ricondotta a una competenza regionale, poiché incide direttamente sulle condizioni di accesso ed esercizio dell'attività economica, ambito riservato alla disciplina statale proprio per garantire uniformità concorrenziale.



In ogni caso, la materia della tutela della concorrenza, dato il suo carattere «finalistico» e, dunque, «trasversale», come riconosciuto più volte dalla Corte, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

In questa configurazione della materia, che ricomprende «le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche», la Corte ha riconosciuto «al legislatore statale [la possibilità di] intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia “commercio” attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

In tale contesto, la citata sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che «l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall'intervento normativo statale risulta coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale».

Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza della Corte, all'ambito della cosiddetta concorrenza «nel mercato», in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che si affianca a quello della concorrenza «per il mercato», nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Le disposizioni regionali, allontanandosi dal perseguimento delle predette finalità e limitando, dunque, la piena attuazione della concorrenza nel mercato, si pongono in evidente contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, essendo stata violata la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza nonché gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea giacché la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura costituisce una misura pro-concorrenziale funzionale alla piena contendibilità del mercato.

9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera tt), per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione*

L'art. 1, comma 1, lettera tt) ha introdotto nel testo unico l'art. 158-bis, stabilendo:

«ttt) dopo l'art. 158 è aggiunto il seguente:

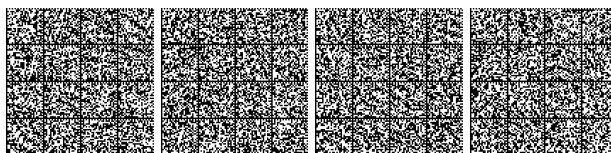
“158-bis. (Rafforzamento amministrativo mediante proroga della graduatoria del concorso per istruttori SIT - Ulteriori disposizioni transitorie). — 1. Al fine di assicurare l'efficace attuazione degli interventi previsti dalla presente legge e di garantire adeguati livelli di efficienza amministrativa, tecnica e operativa, la validità della graduatoria regionale relativa al concorso pubblico, per titoli ed esami per il reclutamento di novantotto posti di *ex* categoria C, profilo professionale di istruttore sistemi informativi e tecnologie, confermata in via definitiva con decreto del direttore generale della Direzione generale per le risorse umane n. 96 del 27 settembre 2022, è prorogata fino al 31 dicembre 2025.».

La disposizione regionale interviene, prorogandone la validità fino al 31 dicembre 2025, su una graduatoria concorsuale già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale. Viene dunque stabilita non una proroga di una graduatoria ancora efficace — ipotesi riconosciuta dall'ordinamento — ma una vera e propria rimessione in termini, del tutto estranea al quadro normativo statale e alla relativa interpretazione consolidata.

La disciplina nazionale in materia di validità delle graduatorie, dettata dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001 per il comparto pubblico e dall'art. 91, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000 per gli enti locali, prevede un limite temporale preciso e non derogabile, entro il quale l'amministrazione può attingere alla graduatoria; una volta superato tale limite, la graduatoria perde efficacia e non può più essere utilizzata ai fini del reclutamento.

La previsione in parola, rivitalizzando una graduatoria i cui effetti erano ormai esauriti, introduce una disciplina extra ordinem che incide direttamente sui principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento e imparzialità di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, consentendo un accesso all'impiego pubblico al di fuori delle condizioni previste dalla normativa statale e alterando l'affidamento di chi partecipa a procedure selettive nel rispetto delle regole vigenti.

Una simile rimessione in termini, priva di fondamento normativo e in contrasto con la necessaria uniformità dei criteri di reclutamento, determina un'irragionevole disparità di trattamento e compromette la regolarità dell'azione amministrativa, ponendosi in evidente contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3 e 97, tenuto conto delle previsioni che, in materia di pubblico impiego, fissano la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali.



P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera ii), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10; art. 1, comma 1, lettera a), n. 3; art. 1, comma 1, lettera b); art. 1, comma 1, lettera c), nn. 1 e 2; art. 1, comma 1, lettera g); art. 1, comma 1, lettera h), n. 3; art. 1, comma 1, lettera i), n. 1; art. 1, comma 1, lettera q), nn. 1, 2, 3, 4 e 5; art. 1, comma 1, lettera aa), n. 2; art. 1, comma 1, lettera cc); art. 1, comma 1, lettera zz; art. 1, comma 1, lettera tt), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025 recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», per le ragioni esposte nei motivi.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. attestazione della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2025 di impugnativa della legge regionale, con allegata relazione;

2. legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025.

Roma, 15 dicembre 2025

Vice avvocato generale dello Stato: MANGIA

L'Avvocato dello Stato: SANTINI

25C00316

N. 257

Ordinanza del 31 ottobre 2025 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da Unigrà srl già Unigrità srl contro Edison Energia spa

Tributi – Accise – Prevista istituzione di una addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 15 del 1977, come convertito, nella misura che sarà determinata da ciascuna regione, con propria legge, entro i previsti limiti minimi e massimi – Previsione che tale addizionale si applica anche all'accisa sul gas naturale usato come combustibile per gli usi delle imprese artigiane ed agricole e per gli usi industriali.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), art. 9, insieme con l'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE TERZA CIVILE

Il collegio composto da:

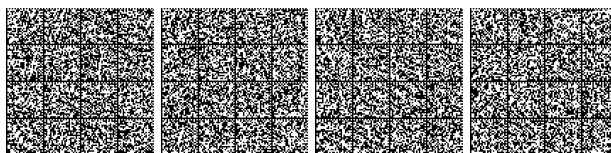
dott. Roberto Aponte, Presidente;

dott.ssa Elena Mara Grazioli, consigliere;

dott.ssa Maura Caterina Barberis, consigliere relatore,

nella causa civile iscritta al n.r.g. 2582/2024 promossa da:

Unigrà S.r.l. già Unigrità S.r.l. con l'avv. Valle Luca e l'avv. Cera Nicola (CRENCL74R27L840N) Via Ermes Jacchia 115 - Vicenza;



Contro Edison Energia S.p.a. con l'avv. Patron Paolo e l'avv. Fantini Elisabetta (FNTLBT77H58F205C) Via Galleria del Corso 1 - 20122 Milano;

ha pronunciato la seguente ordinanza.

Unigrà S.r.l. (già Unigrità S.r.l.) ha proposto tempestivo appello avverso la sentenza n. 7922/25 del Tribunale di Milano che aveva respinto la domanda da lei proposta nei confronti di Edison Energia S.p.a. avente ad oggetto la restituzione *ex art. 2033* del codice civile dell'importo di euro 1.277.352,91 versato a titolo di addizionali sulle accise in esecuzione di un contratto di fornitura di gas naturale, per essere state queste indebitamente corrisposte nel periodo 1° ottobre 2012- 30 giugno 2022 sulla base di una normativa nazionale istitutiva della cd. Arisgan e cioè l'art. 9, decreto-legge n. 398/1990, insieme con l'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 8/1993 (convertito in legge n. 68/1993, che ha esteso l'imposta regionale agli usi industriali) e con l'art. 2, legge reg. Emilia-Romagna (che ha aumentato l'aliquota della medesima addizionale), disposizioni in contrasto con quanto disposto dall'art. 1, par. 2 della direttiva 2008/118/CE (a mente del quale «gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise...»).

Il Tribunale ha, in particolare, ritenuto che fosse impossibile applicare il contenuto di una direttiva comunitaria nell'ambito dei rapporti orizzontali tra cittadini e che fosse del pari impossibile fare applicazione di principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria, non essendosi la Corte di giustizia mai occupata di una fattispecie analoga a quella dedotta nel presente giudizio e che nemmeno le condizioni per l'applicazione dell'addizionale all'accisa indicate nella direttiva 2008/118/CE potessero essere considerate principi generali del diritto comunitario (tali da prevalere sulla normativa nazionale), trattandosi di materia tributaria.

L'appellante ha censurato la sentenza impugnata per aver erroneamente escluso l'azionato diritto alla ripetizione, riportandosi alla giurisprudenza di legittimità e di merito formatasi in materia di addizionale all'accisa provinciale sull'energia elettrica, che aveva riconosciuto tale diritto sia sulla base dell'applicazione diretta di decisioni della Corte di giustizia sia sulla base della disapplicazione della normativa nazionale (ritenuta contraria alla direttiva) nel rapporto tra Stato e fornitore (con conseguente ricaduta sulla pretesa del fornitore nei confronti del cliente finale). Ha dunque insistito per l'accoglimento della domanda.

Edison Energia S.p.a. ha chiesto il rigetto dell'appello, richiamando le decisioni (nella analoga materia di addizionali provinciali all'accise sull'energia elettrica) della Corte di giustizia dell'Unione europea resa l'11 aprile 2024 nella causa C-316/22 e della Corte di cassazione n. 21154/24 a conferma dell'inefficacia nei rapporti tra privati delle direttive comunitarie non recepite dall'ordinamento nazionale. Ha sostenuto, comunque, l'estraneità dell'Arisgan alla fattispecie contemplata dalla direttiva 2008/118/CE, non trattandosi di ulteriore imposta avente carattere autonomo rispetto all'accisa, bensì di integrazione della medesima. Ha inoltre escluso che le somme chieste in ripetizione potessero essere gravate da interessi, essendo state versate in esecuzione di una normativa vigente, ed eccetto l'inammissibilità delle nuove domande di restituzione di somme pagate successivamente per i medesimi titoli.

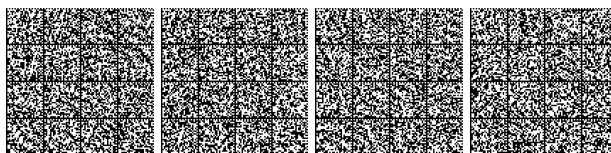
La causa, dopo essere stata portata al collegio per la decisione, è stata rimessa sul ruolo con ordinanza in data 21 maggio 2025 al fine di provocare il contraddittorio delle parti in ordine alla costituzionalità delle norme che la Corte era chiamata ad applicare, alla luce della sentenza n. 43/25 della Corte costituzionale che aveva nel frattempo dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma istitutiva dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica.

Le parti hanno quindi depositato note difensive e la Corte ha nuovamente trattenuto la causa in decisione all'udienza del 16 settembre 2025, *ex art. 28-sexies* ult. comma del codice di procedura civile.

Da quanto brevemente detto in ordine all'oggetto della controversia si ricava come questa Corte sia chiamata a fare applicazione o meno della normativa nazionale sull'addizionale in parola, rendendo così rilevante la questione della sua legittimità costituzionale, di cui si dubita — in termini di non manifesta infondatezza — in relazione all'art. 1, par. 2 direttiva 2008/118/CE: questa, priva di efficacia diretta, ha prescritto precisi vincoli al legislatore nella regolamentazione della materia, cosicché la violazione di questi si pone in contrasto con il disposto dell'art. 117, primo comma Cost. (Corte cost. n. 227/10).

In particolare, l'art. 9 del decreto legislativo 31 dicembre 1990, n. 398 ha istituito l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali e artigiane (ma a queste — quale l'odierna appellante — estesa dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 8/1993 convertito in legge n. 68/1993) nella misura da determinarsi (entro una certa forbice) da parte della singola regione, essendo altrimenti fissata al minimo previsto.

Si tratta di un gravame di carattere fiscale applicato alla fornitura di prodotto già soggetta ad accisa: esso si pone come autonomo ed ulteriore, sebbene sia a questa collegato, tanto da essere disciplinato separatamente secondo criteri differenti (il che ne consentirebbe l'abrogazione, senza intaccare l'accisa), con gettito a favore di soggetto diverso dal



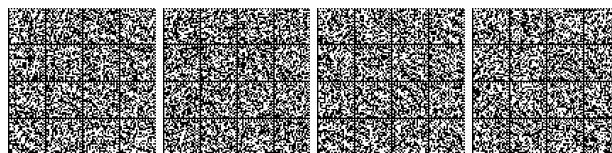
destinatario dell'accisa. Ciò è stato del resto costantemente ribadito dalla suprema Corte (Cass. n. 27101/19; Cass. n. 22343/20; Cass. n. 9450/25) pronunciandosi in materia di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica istituita dall'art. 6 del decreto-legge n. 511 del 28 novembre 1988, norma del tutto sovrapponibile a quella di cui si discute e che ha dato luogo ad ampissima giurisprudenza, i cui approdi valgono anche per l'addizionale all'accise sul gas.

Considerata la natura di «altra imposta indiretta» su prodotto sottoposto ad accisa, è indiscutibile che essa — ai sensi dell'art. 1, par. 2 direttiva 2008/118/CE — potesse essere adottata dal legislatore (nel rispetto delle regole di imposizione dell'Unione europea applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta) solo in vista di finalità specifiche, nel senso che il gettito di tale imposta sia obbligatoriamente utilizzato «al fine di ridurre i costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia elettrica su cui grava l'imposta in parola nonché di promuovere la coesione territoriale e sociale, di modo che sussiste un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione» (CGUE causa C-103/2017). Detta finalità specifica, che non può essere un obiettivo di mero bilancio, deve risultare da una destinazione espressa e predeterminata del legislatore, che non si risolva tuttavia in una «semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro... poiché ogni Stato membro può decidere di imporre, a prescindere dalla finalità perseguita, l'assegnazione del gettito di un'imposta al finanziamento di determinate spese» (CGUE causa C82/2012, ove si è altresì precisato che il rispetto della finalità specifica può ravvisarsi solo ove l'imposta sia concepita, per quanto riguarda la sua struttura, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti, ad esempio nel senso di scoraggiare il consumo del prodotto): nella specie, viceversa, nessuna destinazione socio-ambientale del gettito è stata contemplata per l'Ariscan, la quale — anzi — è stata adottata sulla base di una legge delega (n. 158/1990) che all'art. 6, comma 1 indica solo il «fine di attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell'art. 119 della Costituzione».

Il contrasto con la citata direttiva comunitaria, del resto, non può legittimare il consumatore, inciso dall'imposta per effetto della rivalsa operata dal fornitore (soggetto passivo del tributo), ad agire nei confronti del fornitore stesso per la ripetizione delle somme pagate a tale titolo.

Questa Corte ha per vero più volte affermato in passato, in controversie tra cliente e fornitore aventi ad oggetto la ripetizione di somme versate a titolo di addizionale all'accisa sull'energia elettrica, la possibilità di disapplicare la normativa statale alla luce della contrarietà di questa con la direttiva 2008/118/CE: pur riconosciuta alla stessa efficacia meramente verticale e dunque vincolante solo per gli Stati membri nell'esercizio della loro potestà legislativa, si è ritenuto che l'interpretazione del diritto comunitario fornita dalla Corte di giustizia U.E. della medesima direttiva sia invece immediatamente applicabile nell'ordinamento interno e imponga al giudice nazionale di disapplicare le disposizioni di tale ordinamento che, all'esito di una corretta interpretazione, risultino in contrasto o incompatibili con essa. Va tuttavia ricordato come le sentenze della Corte di giustizia UE abbiano efficacia vincolante, diretta e prevalente sull'ordinamento nazionale non in quanto creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne indichino significato e limiti di applicazione: esse hanno pur sempre carattere interpretativo, e producono effetti nell'ambito dell'intera Comunità europea nella misura in cui chiariscono l'esatto significato e la portata della norma sovranazionale, che acquista così autorità di cosa interpretata. Ne discende che le sentenze della CGUE interpretative della direttiva 2008/118/CE non possono valere oltre i limiti propri delle direttive: non constano, peraltro, pronunce in materia di Ariscan, e quelle in materia di addizionale all'accisa sull'energia elettrica non sono state rese in controversie tra privati (così quelle nella causa C553/13 e nella causa C-103/17).

Ancora, sotto altro profilo, la disapplicazione della norma statale è stata disposta in controversie tra cliente e fornitore rilevando come quest'ultimo addebiti in via di rivalsa sul primo non già l'imposta, bensì il corrispondente risultato economico nell'ambito, quindi, non del «rapporto di imposta» (che intercorre tra fornitore ed amministrazione tributaria), ma del «rapporto di rivalsa» (che intercorre tra fornitore e consumatore finale), cosicché la distinzione ed autonomia dei due rapporti precluderebbe al consumatore finale di chiedere direttamente all'amministrazione finanziaria il rimborso delle accise indebitamente corrisposte, diritto che spetta unicamente al fornitore nei confronti dell'amministrazione finanziaria ai sensi dell'art. 14 TU Accise: l'indebito (civilistico) oggetto di causa e la prospettata assenza di *causa debendi* discenderebbero dunque dall'illegittimità del «rapporto tributario» intercorrente tra il fornitore (soggetto passivo dell'imposta) e lo Stato (creditore dell'imposta) che ne rappresenta il presupposto, e in tale prospettiva l'applicazione del diritto comunitario avverrebbe in via «verticale» (applicazione pacificamente ammessa) e non in via «orizzontale». Tale valutazione sarebbe la medesima che va compiuta nel rapporto tra fornitore e Stato, ma nell'ambito del rapporto di rivalsa essa avverrebbe in via non principale, ma meramente incidentale ed in funzione dei suoi riflessi sulla legittimità della rivalsa nei termini già evidenziati. Si è detto dunque che «il consumatore finale non chiede nei confronti del fornitore la disapplicazione della disciplina di diritto interno in materia di addizionale sulle accise per contrasto con il diritto unionale sulla base di una inesistente efficacia orizzontale tra privati delle direttive della UE, ma chiede piuttosto la restituzione dell'indebito pagamento da lui eseguito; la natura indebita del pagamento discende



dall'illegittimità dell'atto impositivo per contrarietà della norma nazionale alla direttiva, nel senso che il fornitore non aveva titolo per riversare sul consumatore finale l'importo dell'accisa, in quanto non dovuta dal fornitore all'ente impositore, e il giudice ha il potere di disapplicare l'atto impositivo illegittimo». Anche tale argomentare, tuttavia, finirebbe per ammettere l'efficacia della direttiva nel rapporto tra privati.

Tali tesi sono state d'altronde definitivamente superate da quanto affermato dalla Corte di giustizia europea con la sentenza resa l'11 aprile 2024 nella causa C-316/22 sulle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunale di Como in ordine alla disapplicabilità della norma interna di cui all'art. 6, decreto-legge n. 511/1988 per contrasto con la direttiva comunitaria non tempestivamente recepita e sul potere spettante al cliente finale per ottenere il rimborso di quanto illegittimamente versato.

Secondo la CGUE «l'art. 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice nazionale disapplichì, in una controversia tra privati, una norma nazionale che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta, salvo che il diritto interno disponga diversamente o che l'ente nei confronti del quale venga fatta valere la contrarietà di detta imposta sia soggetto all'autorità o al controllo dello Stato o disponga di poteri esorbitanti rispetto a quelli risultanti dalle norme applicabili ai rapporti tra privati».

Pacifica l'inesistenza di una norma nazionale che consenta la pretesa disapplicazione, i fornitori di gas naturale (e nella specie Edison Energia S.p.a.) si pongono nel rapporto di fornitura quali ordinari contraenti privati, senza che ad essi siano riconosciute speciali facoltà. La medesima sentenza — equiparando l'impedimento di fatto a quello giuridico ai fini dell'effettività della tutela — ha altresì riconosciuto al consumatore finale, che ha sopportato l'onere economico supplementare derivante da un'imposta illegittima, di agire per il rimborso nei confronti dello Stato, proprio sul presupposto dell'impossibilità giuridica per costui di ottenere la disapplicazione della norma sull'imposta ove avesse agito nei confronti del fornitore. E, in seguito alla suddetta sentenza della Corte di giustizia, la Corte di cassazione (ancora in materia di addizionale all'accisa sull'energia elettrica) ha riconosciuto il diritto del consumatore di agire per la ripetizione dell'imposta nei confronti dello Stato (Cass. n. 21154/24; Cass. n. 24373/24), riaffermando il medesimo principio secondo cui l'impossibilità per il consumatore finale di far valere l'azione di indebito oggettivo nei confronti del fornitore costituisce presupposto per formulare la stessa domanda nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Tutte le conclusioni sopra esposte, del resto, sono state condivise dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 aprile 2025, n. 43, che ha dichiarato incostituzionale la norma istitutiva dell'addizionale all'accise sull'energia elettrica.

Nella vigenza della disciplina sull'Arigan, pertanto, la domanda di Unigrà S.r.l. nei confronti di Edison Energia S.p.a. dovrebbe essere respinta, rendendo rilevante la questione di costituzionalità delle norme denunciate.

P. Q. M.

La Corte d'appello di Milano, visti l'art. 23, legge n. 87/1953 e l'art. 1, legge n. 71/1956;

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, istitutiva dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale insieme con l'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 8/1993 (convertito in legge n. 68/1993, che ha esteso l'imposta regionale agli usi industriali), per contrasto con l'art. 117, comma primo della Costituzione e l'art. 1, par. 2, direttiva 2008/118/CE del Consiglio dell'U.E.;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale;

manda alla cancelleria per le prescritte notificazioni (al Presidente del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo Roma - attigiudiziarip@pec.governo.it) e comunicazioni (alle parti nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati).

Milano, 30 ottobre 2025

Il Presidente: APONTE



N. 258

Ordinanza del 6 settembre 2025 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Rita Pilolli contro Ministero dell'istruzione e del merito

Previdenza – Pensioni – Collocamento a riposo per raggiunti limiti di età (nel caso di specie: dipendente pubblico del comparto scuola) – Trattenimento in servizio del personale che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età – Omessa previsione della possibilità del trattenimento in servizio, oltre il limite del settantesimo anno di età, sino alla diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento della speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito.

– Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), art. 509, comma 3.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

IV SEZIONE CIVILE

Composta da:

Annalisa Di Paolantonio, Presidente;
 Roberto Bellé, consigliere;
 Nicola De Marinis, consigliere;
 Maria Lavinia Buconi, consigliere;
 Dario Cavallari, consigliere rel.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul rinvio pregiudiziale iscritto al n. 4546/2025 R.G., proposto da Rita Pilolli, rappresentata e difesa dall'avv. Cinzia Perrone, ricorrente;

Contro il Ministero dell'istruzione, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocatura dello Stato, resistente.

Rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Lecce con ordinanza del 27 febbraio 2025.

Udita la relazione svolta nella Camera di consiglio del 3 luglio 2025 dal consigliere Dario Cavallari;

Lette e udite le conclusioni del pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Mario Fresa, che ha concluso chiedendo che la Corte di cassazione enunci il seguente principio di diritto:

«l'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297/1994 va interpretato nel senso che il relativo trattenimento in servizio può essere disposto ove consenta di raggiungere – al compimento del settantunesimo anno di età, come nella fattispecie in esame – la contribuzione minima di 5 anni per la fruizione della pensione di vecchiaia prevista dall'art. 24, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011».

Svolgimento del processo

1. Rita Pilolli ha adito il Tribunale di Lecce, chiedendo di:

A) accertare e dichiarare l'illegittimità del provvedimento emesso dal Ministero dell'istruzione con il quale era stata disposta la sua cessazione dal servizio;

B) accertare e dichiarare che aveva diritto ad essere trattenuta in servizio fino all'età di 71 anni, potendo raggiungere così la contribuzione minima riscattando gli anni universitari e l'anno di ruolo giuridico o, comunque, raggiungendo, all'età di 70/71 anni, la pensione minima (legge Dini), avendo iniziato a versare i contributi dopo il 1996;

C) disporre/ordinare agli enti resistenti il suo trattenimento in servizio fino all'età di 71 anni, così da raggiungere a detta età la pensione di vecchiaia contributiva con un minimo di contributi almeno di cinque anni;



D) in subordine, qualora la data del presente procedimento non le avesse permesso di ritornare in servizio, ottenere un risarcimento del danno a carico del Ministero dell'istruzione e del merito in suo favore.

2. La ricorrente, in punto di fatto, ha rappresentato quanto segue:

aveva raggiunto l'età pensionabile (67 anni) e non aveva i contributi sufficienti per avere diritto alla pensione; aveva presentato il 13 ottobre 2023 «istanza di trattenimento in servizio fino all'età di 70/71 anni, così da potere riscattare gli anni di università e l'anno di ruolo giuridico, in modo da ottenere il diritto alla pensione di vecchiaia contributiva (raggiungendo 20 anni di contribuzione) o, in alternativa, ottenere la pensione di vecchiaia, considerando gli ultimi cinque anni di contribuzione (rientrava nel sistema contributivo puro, non avendo versato prime del 1996 alcun contributo).

3. L'istanza di trattenimento in servizio è stata rigettata e la ricorrente è stata collocata a riposo senza pensione il 31 agosto 2024.

4. La ricorrente ha contestato, quindi, la legittimità del mancato trattenimento in servizio sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994.

5. Il Ministero, nel costituirsi, ha ribadito la correttezza del suo operato, ha rappresentato che la ricorrente non avrebbe raggiunto i 20 anni di contribuzione neanche con il trattenimento domandato e ha richiamato giurisprudenza a sé favorevole.

6. *Ante causam* si è svolta una fase cautelare, con esito alterno, essendo stato il ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile della ricorrente deciso in senso a lei favorevole, mentre il successivo reclamo si è concluso con una decisione di senso opposto.

7. Introdotto il giudizio di merito, all'udienza del 21 febbraio 2025 le parti sono state chiamate a interloquire sulla questione oggetto del contendere *ex art. 363-bis*, codice di procedura civile.

8. Il giudice rimettente ha rilevato che, rispetto alla domanda principale, era fondata l'eccezione ministeriale secondo cui – in assenza di domanda di riscatto di laurea – non sarebbe stato raggiungibile il limite dei 20 anni di contribuzione e, quindi, sarebbe venuto meno qualsiasi fondamento rispetto a tale parte di domanda. Tuttavia, ha evidenziato che la questione ulteriormente posta (e che ha determinato il presente rinvio pregiudiziale) era quella della permanenza sino a 71 anni (ossia il limite massimo di 70 anni previsto dall'art. 24, comma 7, ultimo periodo, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 – per il quale «Si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni» – aumentato con l'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010) che avrebbe consentito, al raggiungimento di tale età, la fruizione della pensione.

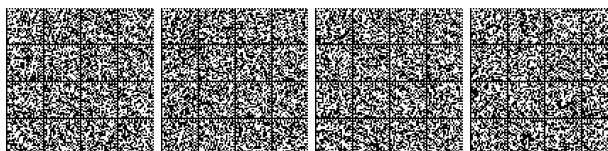
9. Pertanto, per il giudice rimettente, una volta acclarata la manifesta infondatezza della domanda «principale» (punto A conclusioni), il punto nodale del giudizio riguardava se l'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994, consentisse il trattenimento in servizio a prescindere dal raggiungimento dei 20 anni di contribuzione e, quindi, anche solo per ottenere la fruizione di trattamento pensionistico ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 24, comma 7, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, in virtù del raggiungimento del requisito anagrafico ivi previsto (punto B, ultima parte, e punto C delle conclusioni del ricorso) e del possesso di più di cinque anni di contribuzione.

10. Il Tribunale di Lecce, sezione lavoro, con ordinanza del 27 febbraio 2025, ha, quindi, disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione affinché risolva la seguente questione di diritto:

«se l'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297/2024 (*rectius*, 1994), vada interpretato nel senso che il relativo trattenimento in servizio possa essere disposto solo ove consenta di raggiungere – entro il settantunesimo anno di età – la contribuzione minima di 20 anni per la fruizione della pensione di vecchiaia (e, per coloro cui si applica, se l'importo della pensione non risulterà inferiore all'importo soglia di 1,5 volte l'assegno sociale annualmente rivalutato) ovvero se esso possa essere disposto, anche a prescindere dal requisito contributivo, al fine di consentire al soggetto istante il raggiungimento dell'età anagrafica massima prevista dalla norma (comprensiva di adeguamento alla speranza di vita) con conseguente acquisizione del diritto alla fruizione della pensione di vecchiaia *ex art. 24, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge n. 201/2012 (rectius, 2011) cit.* (requisiti attuali: 71 anni di età e 5 anni di contribuzione)».

11. La prima Presidente della Suprema Corte di cassazione, con provvedimento del 27 marzo 2025, depositato il 4 aprile 2025, ha dichiarato ammissibile il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Lecce e lo ha assegnato alla sezione lavoro.

12. Fissata l'udienza per la comparizione delle parti, la sola pubblica amministrazione ha depositato memoria.



Considerato che

1. Questa Suprema Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994, per violazione dell'art. 38 Cost. e del principio di ragionevolezza, nella parte ove, nel disporre che «Il personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010».

Sulla rilevanza

2. L'incidente di costituzionalità è pregiudiziale alla decisione del quesito posto dal Tribunale di Lecce.

3. La ricorrente ha chiesto, pur se in via subordinata, di «disporre/ordinare agli enti resistenti il suo trattenimento in servizio fino all'età di 71 anni, così da raggiungere a detta età la pensione di vecchiaia contributiva con un minimo di contributi almeno di cinque anni».

4. Il giudice del rinvio pregiudiziale, nel sottoporre la sua richiesta a questa Suprema Corte, è partito dal presupposto, nella presente sede non contestato dalle parti, che «rispetto alla domanda principale, era fondata l'eccezione ministeriale secondo cui – in assenza di domanda di riscatto di laurea – non sarebbe stato raggiungibile il limite dei 20 anni di contribuzione e, quindi, sarebbe venuto meno qualsiasi fondamento rispetto a tale parte di domanda».

5. Sussiste, però, un interesse della lavoratrice alla definizione della sua richiesta subordinata, per come sopra riportata, interesse che non verrebbe meno nell'eventualità di un effettivo rigetto, nel merito, dell'istanza principale.

6. Oggetto del contendere sono, in questa sede, due contrapposte interpretazioni del citato art. 509, comma 3, il quale prescrive che:

«Il personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età».

7. Un primo orientamento afferma che il diritto al trattenimento in servizio sussisterebbe anche qualora, al raggiungimento del settantesimo anno di età, non sia conseguito il requisito contributivo.

8. Deporrebbe in tal senso il dato letterale della norma denunciata, che non vincolerebbe espressamente il trattenimento in servizio al conseguimento o meno dell'anzianità contributiva richiesta dalla legge, ma, invece, prevederebbe il solo limite costituito dall'età anagrafica di 70 anni.

9. D'altronde, il trattenimento in servizio oltre il limite di 67 anni consentirebbe al lavoratore di incrementare comunque l'anzianità contributiva, con possibili ricadute sull'importo della pensione.

10. Secondo un diverso ed opposto orientamento, il trattenimento in servizio del personale scolastico fino al limite massimo del settantesimo anno di età sarebbe possibile solo se esso consenta di raggiungere l'anzianità contributiva minima indispensabile per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia.

11. L'espressione «può essere trattenuto in servizio», essendo immediatamente precedente a quella «sino al conseguimento di tale anzianità minima», sarebbe prioritaria rispetto alla successiva «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età», indicando la funzionalizzazione del trattenimento in servizio del personale scolastico al raggiungimento del requisito contributivo per la pensione di vecchiaia e non al mero prolungamento della carriera lavorativa.

12. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dipende dalla circostanza che, se anche questo Collegio accogliesse l'interpretazione più ampia del menzionato art. 509, comma 3, favorevole alla ricorrente, il trattenimento in servizio di quest'ultima non potrebbe continuare oltre il settantesimo anno di età, ai sensi della norma appena richiamata.

13. In questo modo, però, la domanda subordinata della lavoratrice non potrebbe essere integralmente accolta, atteso che, nel suo caso, il semplice prolungamento del servizio fino ai 70 anni non le garantirebbe il conseguimento di un trattamento pensionistico.

14. Infatti, è dato processualmente acquisito che, nella specie la dipendente non potrebbe andare in pensione a 70 anni, ma dovrebbe attendere, nella migliore delle ipotesi, il decorso di un'ulteriore annualità, ossia il compimento dei 71 anni, in ragione del limite di 70 anni previsto dal decreto-legge n. 201 del 2012, convertito dall'art. 24, comma 7, ultimo periodo, della legge n. 214 del 2012, aumentato tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.



15. Mentre la questione posta dal Tribunale di Lecce a questa Suprema Corte attiene, effettivamente, all'interpretazione di una disposizione di legge, questo ulteriore profilo concerne una diversa problematica, venendo in rilievo, piuttosto, l'esistenza di una lacuna assiologica non superabile in via ermeneutica.

16. Non è di aiuto, a questo fine, l'art. 24, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 21 del 2011, nel testo vigente al 31 agosto 2024 (data di pensionamento della lavoratrice), il quale dispone che «Il proseguimento dell'attività lavorativa è incentivato, fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età di settant'anni, fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita, come previsti dall'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni e integrazioni».

17. Infatti, innanzitutto, gli adeguamenti alla speranza di vita sono fatti salvi solo con riferimento ai coefficienti di trasformazione che operano ai fini dell'incentivazione del proseguimento dell'attività lavorativa, che, però, deve rispettare «i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza».

18. Inoltre, l'appena precedente art. 24, comma 4, primo periodo, prescrive che «Per i lavoratori e le lavoratrici la cui pensione è liquidata a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria (di seguito *AGO*) e delle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, la pensione di vecchiaia si può conseguire all'età in cui operano i requisiti minimi previsti dai successivi commi».

19. Pertanto, l'operatività dell'art. 24, comma 4, in questione, e sempre subordinata, quanto al conseguimento della pensione di vecchiaia, ai requisiti minimi di età «previsti dai successivi commi».

20. Uno di questi commi è, peraltro, il numero 7, il quale stabilisce, per quel che rileva, che «Il diritto alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 è conseguito in presenza di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni, a condizione che l'importo della pensione risulti essere non inferiore, per i lavoratori con riferimento ai quali il primo accredito contributivo decorre successivamente al 1° gennaio 1996, all'importo dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. (...) Il predetto importo soglia non può in ogni caso essere inferiore, per un dato anno, all'importo mensile dell'assegno sociale stabilito per il medesimo anno. Si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni».

21. L'art. 24, comma 4, quindi, deve osservare, comunque, il limite rappresentato dal «possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni. (...)».

22. A diverse conclusioni non può condurre il decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013, il quale ha disposto, con l'art. 2, comma 5, che «L'art. 24, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, si interpreta nel senso che per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni il limite ordinamentale, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio e vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso, non è modificato dall'elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la pensione di vecchiaia e costituisce il limite non superabile, se non per il trattenimento in servizio o per consentire all'interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove essa non sia immediata, al raggiungimento del quale l'amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro o di impiego se il lavoratore ha conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione».

23. Si tratta di disposizione che interpreta l'art. 24, comma 4, citato, con la conseguenza che rimane soggetto ai suoi stessi limiti (fra cui quello, dei settanta anni, del successivo comma 7).

24. Inoltre, per come è scritto, ammette che i limiti ordinamentali dei vari settori possono essere derogati solo con l'istituto del trattenimento in servizio, per come disciplinato dalla normativa di settore, e che, in ogni caso, l'amministrazione deve fare cessare il rapporto di lavoro o di impiego se il lavoratore ha conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione alla prima decorrenza utile, «ove essa non sia immediata».

25. Questa è, quindi, una previsione che consente, in base alla sua lettera, all'interessato di restare in servizio fino al conseguimento del trattamento pensionistico, sempre, però, nel rispetto dei limiti imposti dai commi, successivi al quarto, dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 de 2011: nella specie, del comma 7.

26. Da quanto sopra si ricava che la domanda subordinata della ricorrente, sulla base della vigente legislazione e in assenza di un intervento della Corte costituzionale che integri il contenuto dell'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994, nei termini esposti, non potrebbe essere, comunque, integralmente accolta, a prescindere dall'interpretazione del medesimo art. 509, comma 3, ritenuta più corretta da questo Collegio.

27. A nulla potrebbe rilevare neppure il fatto che la lavoratrice avrebbe, in teoria, la possibilità di riscattare alcune annualità, atteso che, da quanto riportato dal giudice del rinvio, il relativo diritto non è stato esercitato.



Sulla non manifesta infondatezza

28. La non manifesta infondatezza della questione è suffragata dai precedenti della Corte costituzionale in materia.

29. Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato (ordinanza n. 195 del 2000 e sentenza n. 227 del 1997) che esiste un bene protetto sul piano costituzionale, «rappresentato dal conseguimento della pensione al “minimo”», mentre non godono di eguale protezione l’incremento del trattamento di quiescenza (ordinanza n. 57 del 1992) o il raggiungimento del suo massimo (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997 ed ordinanza n. 195 del 2000); in particolare, la disciplina del trattenimento in servizio, al di là del limite di età fissato per il collocamento a riposo, rientra nella sfera discrezionale del legislatore, «sempre che non sia violato il canone di ragionevolezza».

30. In particolare, la sentenza n. 33 del 2013 della Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 15-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 503 del 1992 - nel testo di essi vigente fino all’entrata in vigore dell’art. 22 della legge n. 183 del 2010 - nella parte in cui non consente, al personale ivi contemplato che, al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo, non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

31. Nel fare ciò, la Corte costituzionale ha spiegato che, in ordine alla tutela del conseguimento del minimo pensionistico, il suo orientamento era costante e che il «problema di tale tutela era strettamente connesso a quello dei limiti di età; la previsione di questi ultimi era rimessa «al legislatore nella sua più ampia discrezionalità» (sentenza n. 195 del 2000) e quest’ultima poteva incontrare vincoli – sotto il profilo costituzionale – solo in relazione all’obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico.

32. Nella giurisprudenza del giudice delle leggi è, dunque, ferma l’esigenza di proteggere sia la pensione minima sia la discrezionalità del legislatore nel determinare l’ammontare delle prestazioni previdenziali e nel variare i trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate.

33. La deroga alle soglie massime di età, al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico, incontra, a sua volta, dei limiti fisiologici, che sono stati definiti, dalla Corte costituzionale, come «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto» (sentenza n. 444 del 1990), oltre la quale «neppure l’esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi».

34. Nel tempo, detti limiti fisiologici si sono spostati in avanti, tanto che la Corte costituzionale mentre, ancora nel 1989 (sentenza n. 461 del 1989), li ha considerati raggiunti al compimento dei sessantacinque anni di età, in seguito, con la citata sentenza n. 444 del 1990, ha affermato che la presunzione secondo cui a sessantacinque anni si pervenga a una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto «è destinata ad essere viepiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro», come si evinceva da varie disposizioni legislative, che denotavano una tendenza ad innalzare la soglia di deroga. Successive sentenze del giudice delle leggi (n. 282 del 1991 e n. 90 del 1992) hanno confermato questo indirizzo, collegando la tutela del bene primario del conseguimento del diritto alla pensione al tetto dei settanta anni per le deroghe alle ordinarie soglie anagrafiche (fatti ovviamente salvi ulteriori innalzamenti nelle discipline di settore compatibili con l’ampia discrezionalità del legislatore in materia: in particolare, la sentenza n. 90 del 1992 ha affermato che è principio generale quello secondo cui non può essere preclusa, senza violare l’art. 38, comma 2, della Costituzione, «la possibilità, per il dipendente pubblico che al compimento del sessantacinquesimo anno di età, qualunque sia la data di assunzione, non abbia maturato il diritto a pensione, di derogare a tale limite fissato per il collocamento a riposo, al solo scopo di completare il periodo minimo di servizio richiesto dalla legge per il conseguimento di tale diritto». In quest’ultimo caso, peraltro, detto diritto è stato riconosciuto entro il limite del settantesimo anno di età.

35. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava, quindi, l’esigenza primaria di tutela della posizione del soggetto che, al momento della cessazione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età, si troverebbe, al contempo, privo di retribuzione e di pensione. Si tratta di decisioni che hanno conferito il massimo di effettività alla garanzia del diritto sociale alla pensione riconosciuto a tutti i lavoratori ai sensi dell’art. 38, comma 2, della Costituzione che impone, in linea di principio, di non lasciare privi sia di retribuzione sia di pensione soggetti che non abbiano ancora raggiunto i venti anni di contributi e che, per i redditi percepiti, potrebbero non avere immediato accesso a misure previdenziali / assistenziali, restando privi di reddito.



36. Tale esigenza è, invero, del tutto coerente con il disposto dell'art. 38 della Costituzione il quale, ai commi 1 e 2, prescrive che:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

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

37. Altresi la Suprema Corte di cassazione ha dimostrato di tenere in conto siffatta esigenza, avendo di recente affermato che «In tema di pensione di vecchiaia, il limite di età cd. ordinamentale (ovverosia il limite anagrafico che la normativa fissa per ciascuna pubblica amministrazione per mantenimento al lavoro dei propri dipendenti) può essere derogato solo se la sua applicazione priva il dipendente del diritto alla pensione, come si desume in particolare dall'interpretazione dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito in legge n. 125 del 2013, che – coniugando le esigenze di risparmio della spesa pensionistica con quelle di «svecchiamento» nel pubblico impiego – afferma che il conseguimento «a qualsiasi titolo» del diritto a pensione costituisce ragione ostativa alla prosecuzione del rapporto oltre i limiti di età cd. Ordinamentali» (Cass., Sez. L, n. 29183 del 12 novembre 2024).

38. Lo stesso legislatore tende ad evitare il più possibile il verificarsi, per il personale scolastico, di ipotesi di mancato raggiungimento del diritto a pensione al momento della cessazione dal servizio per ragioni di età e, anzi, estende l'applicabilità di istituti aventi analoga finalità anche ad altri settori dell'ordinamento (come rilevato sempre dalla Corte costituzionale: sentenza n. 444 del 1990; sentenza n. 461 del 1989; sentenza n. 238 del 1988).

39. Persino la normativa rilevante nella specie (l'art. 24, commi 4 e 7, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 21 del 2011, e l'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013), rende palese come il legislatore miri, nel pubblico impiego, a garantire una sorta di corrispondenza fra epoca di cessazione dal servizio per ragioni di età e maturazione del diritto alla pensione.

40. Nella presente controversia, è innegabile che la lavoratrice sia rimasta priva, contemporaneamente, di retribuzione, perché ormai divenuta troppo anziana per lavorare, e pensione, non avendo raggiunto il tetto di età imposto dall'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazione, dalla legge n. 122 del 2010. Peraltro, questa situazione si sarebbe verificata anche se la docente fosse rimasta in servizio fino ai 70 anni di età (tetto massimo stabilito dall'art. 509, comma 3, citato).

41. Come già evidenziato in precedenza, non può neppure ritenersi che sia stata introdotta nel nostro ordinamento, quantomeno con riferimento al pubblico impiego, una regola che imponga un adattamento automatico dell'età massima di trattenimento in servizio prevista nei singoli settori alla speranza di vita di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

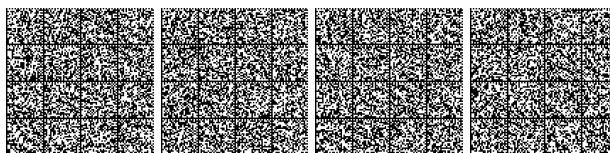
42. A parte le considerazioni già svolte e che richiamano la lettera della normativa in materia, vi è da dire che, a fronte di una generale previsione di collegamento dell'età pensionabile all'aumento della speranza di vita, si pongono delle prescrizioni legislative speciali che una data età pongono come limite massimo non valicabile del trattenimento in servizio.

43. L'indicazione di tale limite massimo, peraltro, è coerente con le argomentazioni della Corte costituzionale in materia, sopra enunciate, che ha riconosciuto l'esistenza di un'ampia discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza, al fine di contemperare il diritto, costituzionalmente rilevante, del lavoratore a una pensione minima quando cessa dal servizio con l'esigenza, della P.A., di avere degli impiegati dotati di adeguate energie lavorative.

44. Sorge, allora, innanzitutto, la questione se l'art. 38 Cost. debba essere interpretato nel senso che osta ad una previsione che precluda, al dipendente pubblico che cessa dal servizio per sopraggiunti limiti di età, di ottenere da subito (o in tempi accettabilmente brevi) un trattamento pensionistico.

45. Inoltre, emerge la problematica se siffatta interpretazione, ove corretta, imponga di applicare una tale regola, costituzionalmente vincolante, a tutto il pubblico impiego, indistintamente, o se debba tenersi conto delle peculiarità di ogni settore del mondo del lavoro, non potendosi, in effetti, considerare eguali tutti i servizi resi per conto delle varie amministrazioni.

46. Nello specifico, questo Collegio si domanda se possa il legislatore imporre un tetto massimo di età per il trattenimento in servizio nel comparto scuola che sia fisso e svincolato da ogni collegamento con l'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che riguarda, in generale, la materia delle pensioni, o se, piuttosto, questa non sia una scelta del



legislatore che viola il disposto dell'art. 38 della Costituzione, essendo palesemente irragionevole ammettere la possibilità di un trattenimento in servizio per maturare i requisiti minimi pensionistici e, però, imporre un tetto massimo a detto trattenimento che, di certo, impedirà, a chi è entrato in servizio troppo tardi nel pubblico impiego, di ottenere una pensione.

47. Questo dubbio assume un maggiore rilievo se si valuta che, un tempo, vi era uno stretto collegamento fra l'età massima di assunzione e quella di collocamento a riposo dei dipendenti, determinata in modo da garantire il conseguimento del diritto a pensione, come si evinceva dalla correlazione tra l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 (come modificato dalla legge n. 25 del 1989), il quale stabiliva in 40 anni, di regola, (elevabile, in casi speciali, a 45), il limite di età per la partecipazione ai concorsi pubblici, e l'art. 42, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, il quale disponeva che il diritto a pensione sorgeva dopo quindici anni di effettivo servizio; oggi, al contrario, siffatto collegamento è tendenzialmente venuto meno, essendo stato introdotto, con l'art. 3, comma 6, legge n. 127 del 1997, il diverso principio della liberalizzazione del limite di età per partecipare ai concorsi pubblici, salvo deroghe appositamente stabilite.

48. La questione in esame assume particolare valenza attesi l'elevato numero di dipendenti interessati, in teoria, da questa problematica e gli effetti che avrebbe la previsione, eventualmente in via generale, della possibilità, per i lavoratori che non abbiano maturato i requisiti per la pensione, di restare in servizio anche dopo la fine, per motivi attinenti all'età, del rapporto di impiego, sino al raggiungimento del limite determinato tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 e, comunque, anche oltre i 70 anni.

49. L'impossibilità di risolvere l'esposta questione interpretando in via costituzionalmente orientata l'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994, dà luogo all'incidente di costituzionalità dello stesso articolo, per violazione dell'art. 38 della Costituzione e del principio di ragionevolezza, nella parte ove, nel disporre che «Il personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010».

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, decreto legislativo n. 297 del 1994, per violazione dell'art. 38 della Costituzione e del principio di ragionevolezza, nella parte ove, nel disporre che «Il personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, «e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010».

Sospende il giudizio a quo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della IV Sezione civile, il 3 luglio 2025.

La Presidente: DI PAOLANTONIO



N. 259

Ordinanza dell'11 dicembre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Sheila Anne Noto contro Luigia Faustini

Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all'iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell'importo del contributo unificato determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dai signori magistrati:

Raffaele Gaetano Antonio Frasca, Presidente;
Francesco Maria Cirillo, Consigliere rel.;
Emilio Iannello, Consigliere;
Laura Giraldi, Consigliere;
Paolo Spaziani, Consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 1156/2025 R.G. proposto da:

Noto Sheila Anne, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Daddabbo, Lorenzo Ciliento e Francesca Paola Ciliento, elettivamente domiciliata presso gli indirizzi pec indicati dai difensori – ricorrente;

Contro Luigia Faustini, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianni di Santo – controricorrente;

Avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 6701/2024 depositata il 24 ottobre 2024;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21 ottobre 2025 dal Consigliere Francesco Maria Cirillo;

Udito il sostituto Procuratore generale Michele Di Mauro, che ha concluso chiedendo che venga sollevata questione di legittimità costituzionale o, in subordine, riportandosi alle conclusioni scritte;

Uditi gli avv. Sonia Ranieri e Gianni Di Santo.

FATTI DI CAUSA

1. Sheila Anne Noto convenne in giudizio Luigia Faustini, davanti al Tribunale di Roma, chiedendo che fosse condannata al pagamento dei canoni di locazione arretrati relativi ad un immobile che era stato locato alla convenuta da Silvio Noto, padre dell'attrice successivamente defunto.

Si costituì in giudizio la Faustini, chiedendo il rigetto della domanda.

Il Tribunale rigettò la domanda e condannò l'attrice al pagamento delle spese di lite più un'ulteriore somma ai sensi dell'art. 96 del codice di rito.

2. La pronuncia è stata impugnata dall'attrice soccombente e la Corte d'appello di Roma, con sentenza del 24 ottobre 2024, ha rigettato l'appello e ha condannato l'appellante alla rifusione delle ulteriori spese del grado.

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Roma propone ricorso Sheila Anne Noto con atto affidato a quattro motivi. Resiste Luigia Faustini con controricorso.

Il Procuratore generale ha rassegnato conclusioni scritte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o rigettato.

La ricorrente ha depositato memoria.



RAGIONI DELLA DECISIONE

Presentazione e rilevanza della questione.

1. La Corte osserva che i motivi di ricorso non verranno esaminati nel merito, sussistendo una questione procedurale preliminare che ha carattere decisivo.

Si intende fare riferimento all'applicazione della norma di cui all'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, secondo cui, fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, «nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge».

Tale disposizione è applicabile anche nel giudizio di cassazione, perché la parola «causa» ben può essere ritenuta sinonimo di «ricorso»; e poiché, in base all'art. 21 della stessa legge n. 207 del 2024, le norme ivi dettate entrano in vigore il 1° gennaio 2025, la disposizione suindicata è applicabile *ratione temporis* al ricorso odierno, essendo stato lo stesso proposto successivamente a quella data.

Ai fini del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si va a proporre, si osserva che la norma di cui si discute è applicabile nel giudizio odierno anche perché il ricorso in esame non può beneficiare di alcuna esenzione dall'obbligo di versamento del contributo, e che l'eventuale applicazione condurrebbe, ad avviso di questa Corte, all'esito obbligatorio dell'improcedibilità del ricorso. Chiarissima appare, in tal senso, la portata della norma là dove essa stabilisce, appunto, che la causa non può essere iscritta a ruolo in caso di mancato versamento del contributo. Non sembra possibile, quindi, alcuna interpretazione adeguatrice della norma in questione, trattandosi di disposizione procedurale il cui intento è palese; per cui, salvo quanto si dirà in seguito relativamente all'entità del versamento imposto (euro 43), il Collegio è dell'avviso che, se si facesse applicazione della norma in esame, l'esito decisivo in rito sarebbe inevitabile.

La non manifesta infondatezza.

2. Tanto premesso, si osserva che l'art. 1, comma 812, della legge n. 207 del 2024 va ad incidere su di un istituto, quello del versamento del contributo unificato, che è ben noto nel nostro ordinamento e sul quale molto si è discusso nella giurisprudenza di questa Corte.

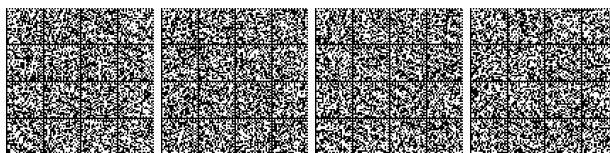
Giova rammentare in proposito, senz'alcuna pretesa di completezza, che le Sezioni Unite hanno in più occasioni stabilito — con un'affermazione che merita integrale condivisione e che può dirsi ormai pacifica — che il contributo unificato ha natura di debito tributario (sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, e ordinanza 3 aprile 2025, n. 8810). È interessante notare, sul punto, che la sentenza n. 4315 del 2020 ha dedotto, per così dire, la natura tributaria del c.d. doppio contributo che la parte impugnante è obbligata a versare in presenza dei presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, dal fatto che esso partecipa della natura del contributo unificato iniziale, siccome volto a ristorare l'amministrazione della giustizia dei costi sopportati per la trattazione della controversia (la questione era rilevante, in quella sede, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario).

Ci troviamo, dunque, in presenza di una disposizione, quella oggi in discussione, che ha natura tributaria. Natura, questa, che è riconosciuta, in sostanza, anche dal Giudice delle leggi (v. le sentenze n. 120 del 2016 e n. 67 del 2019).

3. La giurisprudenza costituzionale si è pronunciata più volte, a partire dai primi anni della sua istituzione, sulla legittimità costituzionale delle norme che sottopongono ad oneri tributari l'esercizio di diritti connessi con lo svolgimento del processo.

Occorre richiamare, innanzitutto, la sentenza n. 21 del 1961 la quale, benché ormai risalente nel tempo, contiene in sé un condensato dei principi sui quali la Corte costituzionale è tornata in tempi assai più vicini. In quella pronuncia venne messa in dubbio, in un giudizio di opposizione ad ingiunzione tributaria, la legittimità costituzionale della clausola c.d. del *solve et repete* prevista dall'art. 6 della legge 20 marzo 1865, allegato E, sul contenzioso amministrativo. Detta norma prevedeva, al secondo comma, che in «ogni controversia d'imposte gli atti d'opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento».

La sentenza suindicata, dopo aver rilevato che quella disposizione costituiva «una misura particolarmente energica ed efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi», ne dichiarò tuttavia l'illegittimità costituzionale osservando, tra l'altro, che l'imposizione «dell'onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso», violava i principi di cui agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione. Ciò in quanto, da un lato, la norma creava una disparità di trattamento tra il contribuente che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e il contribuente che, viceversa, non abbia tale possibilità eco-



nomica. Dall'altro, poi, la sentenza n. 21 del 1961 segnalò che gli articoli 24, primo comma, e 113 della Costituzione, nell'indicare la parola «tutti», hanno come obiettivo quello di ribadire l'uguaglianza tra i cittadini in ordine all'accesso alla tutela giurisdizionale.

In epoca assai più prossima, la Corte costituzionale è tornata sull'argomento con tre pronunce che vanno tutte nella medesima direzione e che devono essere richiamate.

Si intende fare riferimento alle sentenze n. 333 del 2001, n. 522 del 2002 e n. 140 del 2022.

La sentenza n. 333 del 2001 aveva ad oggetto il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), là dove esso poneva quale condizione per la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato, adibito ad uso abitativo, la dimostrazione, da parte del locatore, della regolarità della propria posizione fiscale quanto al pagamento dell'imposta di registro sul contratto di locazione, dell'ICI gravante sull'immobile e dell'imposta sui redditi relativa ai canoni.

Tale decisione, nel ricordare che il problema della compatibilità non era nuovo nella giurisprudenza costituzionale, osservò che si deve «distinguere fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze ed oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali». Mentre i primi «sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire, i secondi si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperienza della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 della Costituzione». Di qui l'accoglimento della questione allora proposta e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, posto che essa, avendo ad oggetto solo la dimostrazione, da parte del locatore, di aver assolto taluni obblighi fiscali, risultava porre un onere solo per fini fiscali e senza «qualsivoglia connessione con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare». E quella sentenza non mancò di sottolineare come la norma in oggetto si ponesse «in singolare dissonanza» con la tendenza, già presente nell'art. 7 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, di eliminare ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

La sentenza n. 522 del 2002, invece, doveva pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, in materia di imposta di registro, nella parte in cui non consentiva al cancelliere il rilascio della copia esecutiva, richiesta dalla parte vittoriosa al fine di procedere all'esecuzione forzata nei confronti della parte soccombente, se non dopo il pagamento dell'imposta di registro.

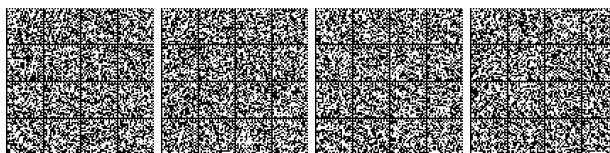
In motivazione il Giudice delle leggi, fatti ampi richiami alla propria precedente giurisprudenza, ribadì che la Costituzione di per sé non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, ma confermò la distinzione, già evidenziata dalla sentenza n. 333 del 2001, tra oneri «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio» e oneri volti, invece, alla soddisfazione di finalità del tutto estranee; e aggiunse che questi ultimi conducono «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperienza della tutela giurisdizionale», incorrendo per tale ragione nella sanzione dell'illegittimità costituzionale. Nel caso specifico la Corte ravvisò come fosse irragionevole precludere l'attuazione della tutela giurisdizionale in via esecutiva in nome di un interesse — quello alla riscossione del tributo — del tutto estraneo al principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Pienamente in linea con questi precedenti è la successiva sentenza n. 140 del 2022 nella quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 «nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo». In motivazione, riprendendo e confermando una serie di principi già enunciati nelle precedenti citate decisioni, il Giudice delle leggi, pur osservando che il dovere tributario rientra quelli inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, ribadì che il diritto alla tutela giurisdizionale non può «in alcun modo essere sacrificato» in nome di esigenze di tutela dell'interesse fiscale genericamente inteso. E, nella specie, il divieto di rilascio del provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato, impedendo di fatto l'accesso al giudizio di ottemperanza, è stato ritenuto come un irragionevole limite al diritto alla tutela giurisdizionale.

4. Ritiene, invece, questa Corte che non siano utilmente richiamabili, a sostegno della legittimità costituzionale della norma in esame, le pronunce della Corte costituzionale relative al c.d. deposito per soccombenza.

Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze n. 56 del 1963 e n. 142 del 1976, aventi entrambe ad oggetto l'art. 651 cod. proc. civ., a norma del quale veniva imposto a carico dell'opponente, in caso di opposizione tardiva ad ingiunzione, l'onere di depositare una somma per il caso di soccombenza, come condizione di ammissibilità dell'opposizione stessa.

Nelle due citate decisioni il Giudice delle leggi dichiarò non fondati i relativi dubbi di legittimità costituzionale, osservando, tra l'altro, che la disposizione censurata trovava la propria «ragione essenziale nella particolare forza del provvedimento», aggiungendo che non è possibile «dare al diritto alla tutela giurisdizionale un'estensione tale da farne sviare la funzione, dirigendola ad uno scopo sterile e dilatorio». Ed aggiunse, a chiusura, che comunque la norma esentava dal deposito i soggetti ammessi al gratuito patrocinio.



Le medesime considerazioni il Giudice delle leggi ebbe a svolgere a proposito della questione di costituzionalità della norma dell'art. 668, terzo comma, c.p.c. (testo originario) dettata per il procedimento di opposizione tardiva alla convalida di sfratto, che, com'è noto imponeva il deposito di cui all'art. 651 c.p.c. (si veda l'ordinanza n. 63 del 1964).

Un'eco evidente di tali argomentazioni si ritrova, poi, anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte; nella sentenza 20 gennaio 1976, n. 156, infatti, fu dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 364 cod. proc. civ. nel testo allora vigente che, analogamente all'art. 651 cit., prevedeva che il ricorso per cassazione dovesse essere preceduto dal deposito per il caso di soccombenza.

Si deve sottolineare, ad ogni modo, che l'art. 364 cod. proc. civ. prevedeva tra l'altro, al terzo comma, l'esclusione dall'obbligo di versamento «per i ricorsi nell'interesse delle persone ammesse al beneficio del gratuito patrocinio per il giudizio di cassazione». Le norme degli articoli 651 e 668, là dove rinviavano all'art. 364 c.p.c. per il deposito rendevano applicabile l'esclusione ai due ricordati procedimenti cui si riferivano.

Comunque sia, la logica del c.d. deposito per il caso di soccombenza esprimeva l'imposizione non già di un «pagamento» per accedere alla tutela giurisdizionale, ma di un «deposito», la cui perdita era solo eventuale, dipendendo dalla soccombenza. Essa poteva apparire discutibile sul piano costituzionale a fronte del principio di eguaglianza, là dove imponeva un onere correlato non al valore della controversia, ma alla sola natura della decisione impugnata e – nel caso del ricorso per cassazione — alla sola qualità del giudice investito dell'impugnazione.

Quanto al deposito di cui all'art. 364 cit., un'evidente ulteriore criticità sul piano costituzionale si palesava anche rispetto al principio costituzionale dell'allora secondo comma dell'art. 111 della Costituzione (ora settimo comma).

È appena il caso di ricordare, comunque, che, nonostante l'istituto del deposito per soccombenza fosse passato indenne — sia pure per i due procedimenti speciali dell'opposizione tardiva al decreto ingiuntivo e all'ordinanza di convalida di sfratto o di licenza — allo scrutinio di legittimità costituzionale, il legislatore decise di propria iniziativa di cancellarlo con la legge 18 ottobre 1977, n. 793 (abrogando l'art. 651 c.p.c. e sostituendo il terzo comma dell'art. 668 c.p.c.), e lo fece anche per l'ipotesi dell'art. 364 cod. proc. civ., che venne anch'esso abrogato; con un intervento che, letto in filigrana, non fa che confermare i dubbi di legittimità costituzionale che si vanno a sollevare con la presente ordinanza.

5. Alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale e qui rapidamente tratteggiati, il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge n. 107 del 2024, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Carta fondamentale.

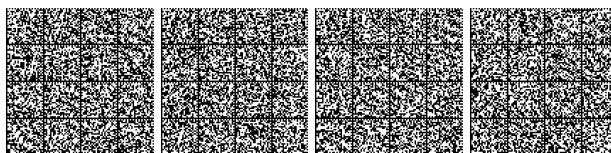
È interessante preliminarmente notare che l'art. 58 cod. proc. civ. ricomprende tra i compiti del cancelliere anche quello di provvedere all'iscrizione delle cause a ruolo. Ne consegue che, stando alla formulazione letterale della disposizione in esame, dovrebbe pervenirsi alla conclusione che sia addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto di iscrizione a ruolo della causa. Non a caso, infatti, all'indomani dell'entrata in vigore della norma, si è svolto un dibattito all'interno di questa Corte relativo alle modalità applicative della stessa. La Prima Presidente di allora, con proprio provvedimento del 10 giugno 2025, richiamate alcune circolari emesse dalla competente Direzione generale del Ministero della giustizia — dando atto della palese inaccettabilità di «una lettura della novella nel senso di affidare al solo accertamento della cancelleria la sorte, e la procedibilità, di un ricorso per cassazione» — ha disposto che quest'ultima, una volta verificato il mancato versamento del contributo unificato nella quota minima, fosse tenuta a trasmettere gli atti alla Sezione cui il ricorso spetta per materia, «per l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali di competenza».

Il provvedimento organizzativo adottato dalla Prima Presidenza, naturalmente, ha avuto l'effetto di demandare al Giudice Corte di cassazione la valutazione della norma di cui si discorre, che, dunque, questo Collegio deve applicare.

Ebbene, a differenza dell'ormai scomparso deposito per soccombenza, che esigeva appunto solo il deposito di una somma a titolo, per così dire, cauzionale, si è nel nostro caso in presenza di una norma che, senza alcuna logica, preclude in radice la stessa possibilità di promuovere un giudizio civile se non previo versamento della somma ivi indicata. Non c'è alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia e nemmeno un collegamento tra l'obbligo istituito e l'esito, ad esempio, dei pregressi gradi di giudizio (in relazione all'appello, al ricorso per cassazione e alla revocazione ordinaria), come avveniva nella logica del vecchio istituto dell'art. 364 c.p.c.; la norma in questione, infatti, è di applicazione generale, senza alcuna esclusione (neppure per gli ammessi al patrocinio a spese dello Stato) e appare dettata dall'unico obiettivo di «fare cassa», esercitando una coazione indiretta a carico di chi intenda avvalersi del servizio giustizia.

In riferimento, più specificamente, al giudizio di cassazione, il Collegio osserva — facendo propri anche i condivisibili rilievi del Procuratore generale nelle sue conclusioni alla pubblica udienza — che la norma nulla dispone in ordine agli eventuali ricorsi incidentali; posto che non spetta al ricorrente incidentale, infatti, l'iscrizione a ruolo, questi parrebbe essere esentato dall'obbligo, il che sarebbe segno di un'evidente e ingiusta disparità di trattamento.

La somma da versare, per quanto risulta dal testo, è la medesima a prescindere dal valore dei ricorsi. L'art. 1, comma 812, cit., infatti, stabilisce, come già detto, che la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato «l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge»; il che viene a



significare, dato l'univoco tenore della disposizione, che anche per ricorsi di valore notevolmente elevato, per i quali l'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 fissa il contributo unificato in somme maggiori, sia sufficiente il versamento minimo di euro 43 per evitare la sanzione della improcedibilità.

Il quadro che emerge dalla lettura della norma alla luce del contesto complessivo dimostra innanzitutto la violazione dell'art. 3 Cost. in termini di principio di uguaglianza, posto che nulla viene previsto per consentire l'accesso alla giurisdizione a chi sia privo di mezzi e non possa versare la somma suindicata; e palese è anche la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal momento che la disposizione censurata preclude l'accesso alla giurisdizione, in nome di un interesse di natura fiscale, senza che l'onere imposto alla parte abbia un qualche collegamento con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale. Sicché la disposizione appare, in ultima analisi, anche intrinsecamente irragionevole.

Questo Collegio si è interpellato, allo scopo di valutare il possibile superamento del dubbio di costituzionalità nel senso dell'infondatezza, sul se l'entità del versamento imposto, pari appunto ad euro 43, possa essere ritenuta così modesta da non costituire un intralcio per l'accesso alla giurisdizione. In astratto, tale ragionamento potrebbe non essere del tutto insostenibile. E tuttavia la legittimità costituzionale di una norma avente forza di legge deve essere scrutinata non solo in relazione alla sua pratica applicazione e ai suoi risvolti economici, ma anche in rapporto ai principi fondanti del nostro ordinamento, fra i quali c'è sicuramente il diritto di accedere alla giurisdizione, che l'art. 24 della Costituzione riconosce a tutti, garantendo la difesa come «diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». Ne consegue che la valutazione sul merito di una scelta del legislatore che tocca un diritto inviolabile non è tra i poteri di questa Corte, potendo solo il Giudice delle leggi compierla secondo una logica di ipotetico temperamento fra la garanzia del diritto di azione ed i costi che essa ha per la collettività.

L'entità della somma, pertanto, non esime, dunque, dall'obbligo di rimettere la questione alla Corte costituzionale, non aparendo detta esiguità idonea ad escludere il dubbio di legittimità costituzionale.

Il Collegio, peraltro, deve osservare, in riferimento alla garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge, che l'imposizione di un onere, seppure modesto, in una stessa misura si risolve comunque in un vantaggio per chi, secondo la disciplina precedente, avrebbe dovuto pagare un contributo unificato proporzionato al valore della controversia, senza vedersi preclusa la tutela giurisdizionale. Trattare allo stesso modo, in funzione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, situazioni differenti non sembra scelta conforme al principio di eguaglianza. Le considerazioni svolte, del resto, coinvolgono la legittimità costituzionale della novità normativa nella sua generale applicabilità all'introduzione di tutti i procedimenti civili per cui è prevista la debenza del c.d. contributo unificato.

6. Deve essere sollevata, dunque, siccome non manifestamente infondata in riferimento ai suindicati parametri, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono essere disposte la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

La cancelleria di questa Corte curerà la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

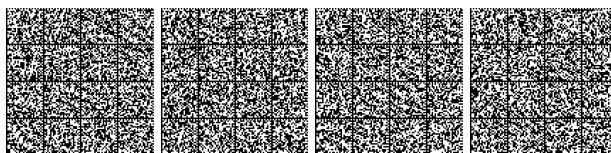
La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione;

Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria di questa Corte, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza Sezione Civile, il 21 ottobre 2025.

Il Presidente: FRASCA



N. 260

Ordinanza dell'11 dicembre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Gianluca Ciancabilla, Mauro Ciancabilla e Germana Valle contro A.T.E.R. e Roma Capitale

Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all'iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell'importo del contributo unificato determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

composta dai signori magistrati:

Raffaele Gaetano Antonio Frasca, Presidente;
 Francesco Maria Cirillo, consigliere rel.;
 Emilio Iannello, consigliere;
 Laura Giraldi, consigliere;
 Paolo Spaziani, consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 1154/2025 R.G. proposto da:

Ciancabilla Gianluca, Ciancabilla Mauro, Valle Germana, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Gazzelli, elettivamente domiciliati presso l'indirizzo PEC indicato dal difensore, ricorrenti;
 contro:

A.T.E.R., rappresentata e difesa dall'avvocato Monica Viarengo, elettivamente domiciliata presso l'indirizzo PEC indicato dal difensore, controricorrente,
 e

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Pasquali, elettivamente domiciliata presso l'indirizzo PEC indicato dal difensore, controricorrente;

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 4042/2024 depositata il 6 giugno 2024.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21 ottobre 2025 dal consigliere Francesco Maria Cirillo.

Udito il sostituto Procuratore generale Michele Di Mauro, che ha concluso chiedendo che venga sollevata questione di legittimità costituzionale o, in subordine, riportandosi alle conclusioni scritte.

Udita l'avv. Sonia Ranieri per delega dell'avv. Mario Gazzelli.

FATTI DI CAUSA

1. Gianluca Ciancabilla, Mauro Ciancabilla e Germana Valle proposero opposizione, davanti al Tribunale di Roma, nei confronti dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica di Roma (ATER) e del Comune di Roma, avverso il decreto col quale era stato loro ordinato il rilascio di un alloggio di edilizia popolare, per essere gli attori asseritamente non più in possesso dei requisiti per fruire di un tale alloggio.

Si costituirono in giudizio l'ATER e il Comune di Roma, chiedendo il rigetto della domanda.

Il Tribunale rigettò la domanda e condannò gli attori al pagamento delle spese di lite.

2. La pronuncia è stata impugnata dagli attori soccombenti e la Corte d'appello di Roma, con sentenza del 6 giugno 2024, ha rigettato l'appello e ha condannato gli appellanti alla rifusione delle ulteriori spese del grado.

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Roma propongono ricorso Gianluca Ciancabilla, Mauro Ciancabilla e Germana Valle con unico atto affidato ad un solo motivo.

Resistono l'ATER e Roma Capitale con due separati controricorsi.

Il Procuratore generale ha rassegnato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.



Ragioni della decisione

Presentazione e rilevanza della questione.

1. La Corte osserva che i motivi di ricorso non verranno esaminati nel merito, sussistendo una questione procedurale preliminare che ha carattere decisivo.

Si intende fare riferimento all'applicazione della norma di cui all'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, secondo cui, fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, «nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge».

Tale disposizione è applicabile anche nel giudizio di cassazione, perché la parola «causa» ben può essere ritenuta sinonimo di «ricorso»; e poiché, in base all'art. 21 della stessa legge n. 207 del 2024, le norme ivi dettate entrano in vigore il 1° gennaio 2025, la disposizione suindicata è applicabile *ratione temporis* al ricorso odierno, essendo stato lo stesso proposto successivamente a quella data.

Ai fini del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si va a proporre, si osserva che la norma di cui si discute è applicabile nel giudizio odierno anche perché il ricorso in esame non può beneficiare di alcuna esenzione dall'obbligo di versamento del contributo, e che l'eventuale applicazione condurrebbe, ad avviso di questa Corte, all'esito obbligatorio dell'improcedibilità del ricorso. Chiarissima appare, in tal senso, la portata della norma là dove essa stabilisce, appunto, che la causa non può essere iscritta a ruolo in caso di mancato versamento del contributo. Non sembra possibile, quindi, alcuna interpretazione adeguatrice della norma in questione, trattandosi di disposizione procedurale il cui intento è palese; per cui, salvo quanto si dirà in seguito relativamente all'entità del versamento imposto (euro 43), il Collegio è dell'avviso che, se si facesse applicazione della norma in esame, l'esito decisorio in rito sarebbe inevitabile.

La non manifesta infondatezza.

2. Tanto premesso, si osserva che l'art. 1, comma 812, della legge n. 207 del 2024 va ad incidere su di un istituto, quello del versamento del contributo unificato, che è ben noto nel nostro ordinamento e sul quale molto si è discusso nella giurisprudenza di questa Corte.

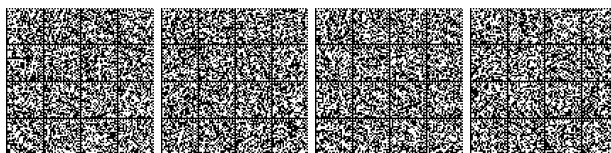
Giova rammentare in proposito, senz'alcuna pretesa di completezza, che le Sezioni Unite hanno in più occasioni stabilito – con un'affermazione che merita integrale condivisione e che può dirsi ormai pacifica – che il contributo unificato ha natura di debito tributario (sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, e ordinanza 3 aprile 2025, n. 8810). È interessante notare, sul punto, che la sentenza n. 4315 del 2020 ha dedotto, per così dire, la natura tributaria del c.d. doppio contributo che la parte impugnante è obbligata a versare in presenza dei presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, dal fatto che esso partecipa della natura del contributo unificato iniziale, siccome volto a ristorare l'amministrazione della giustizia dei costi sopportati per la trattazione della controversia (la questione era rilevante, in quella sede, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario).

Ci troviamo, dunque, in presenza di una disposizione, quella oggi in discussione, che ha natura tributaria. Natura, questa, che è riconosciuta, in sostanza, anche dal Giudice delle leggi (v. le sentenze n. 120 del 2016 e n. 67 del 2019).

3. La giurisprudenza costituzionale si è pronunciata più volte, a partire dai primi anni della sua istituzione, sulla legittimità costituzionale delle norme che sottopongono ad oneri tributari l'esercizio di diritti connessi con lo svolgimento del processo.

Occorre richiamare, innanzitutto, la sentenza n. 21 del 1961 la quale, benché ormai risalente nel tempo, contiene in sé un condensato dei principi sui quali la Corte costituzionale è tornata in tempi assai più vicini. In quella pronuncia venne messa in dubbio, in un giudizio di opposizione ad ingiunzione tributaria, la legittimità costituzionale della clausola c.d. del *solve et repete* prevista dall'art. 6 della legge 20 marzo 1865, Allegato E, sul contenzioso amministrativo. Detta norma prevedeva, al secondo comma, che in «ogni controversia d'imposte gli atti d'opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento».

La sentenza suindicata, dopo aver rilevato che quella disposizione costituiva «una misura particolarmente energica ed efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi», ne dichiarò tuttavia l'illegittimità costituzionale osservando, tra l'altro, che l'imposizione «dell'onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso», violava i principi di cui agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione. Ciò in quanto, da un lato, la norma creava una disparità di trattamento tra il contribuente che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e il contribuente che, viceversa, non abbia tale possibilità economica. Dall'altro, poi, la sentenza n. 21 del 1961 segnalò che gli articoli 24, primo comma, e 113 della Costituzione, nell'indicare la parola «tutti», hanno come obiettivo quello di ribadire l'uguaglianza tra i cittadini in ordine all'accesso alla tutela giurisdizionale.



In epoca assai più prossima, la Corte costituzionale è tornata sull'argomento con tre pronunce che vanno tutte nella medesima direzione e che devono essere richiamate.

Si intende fare riferimento alle sentenze n. 333 del 2001, n. 522 del 2002 e n. 140 del 2022.

La sentenza n. 333 del 2001 aveva ad oggetto il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), là dove esso poneva quale condizione per la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato, adibito ad uso abitativo, la dimostrazione, da parte del locatore, della regolarità della propria posizione fiscale quanto al pagamento dell'imposta di registro sul contratto di locazione, dell'ICI gravante sull'immobile e dell'imposta sui redditi relativa ai canoni.

Tale decisione, nel ricordare che il problema della compatibilità non era nuovo nella giurisprudenza costituzionale, osservò che si deve «distinguere fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze ed oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali». Mentre i primi «sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire, i secondi si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperienza della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 della Costituzione». Di qui l'accoglimento della questione allora proposta e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, posto che essa, avendo ad oggetto solo la dimostrazione, da parte del locatore, di aver assolto taluni obblighi fiscali, risultava porre un onere solo per fini fiscali e senza «qualsivoglia connessione con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare». E quella sentenza non mancò di sottolineare come la norma in oggetto si ponesse «in singolare dissonanza» con la tendenza, già presente nell'art. 7 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, di eliminare ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

La sentenza n. 522 del 2002, invece, doveva pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, in materia di imposta di registro, nella parte in cui non consentiva al cancelliere il rilascio della copia esecutiva, richiesta dalla parte vittoriosa al fine di procedere all'esecuzione forzata nei confronti della parte soccombente, se non dopo il pagamento dell'imposta di registro.

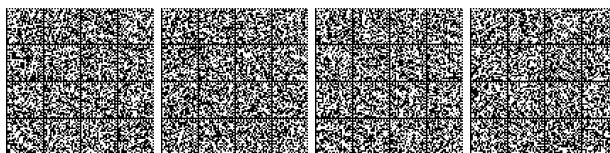
In motivazione il Giudice delle leggi, fatti ampi richiami alla propria precedente giurisprudenza, ribadì che la Costituzione di per sé non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, ma confermò la distinzione, già evidenziata dalla sentenza n. 333 del 2001, tra oneri «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio» e oneri volti, invece, alla soddisfazione di finalità del tutto estranee; e aggiunse che questi ultimi conducono «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperienza della tutela giurisdizionale», incorrendo per tale ragione nella sanzione dell'illegittimità costituzionale. Nel caso specifico la Corte ravvisò come fosse irragionevole precludere l'attuazione della tutela giurisdizionale in via esecutiva in nome di un interesse – quello alla riscossione del tributo – del tutto estraneo al principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Pienamente in linea con questi precedenti è la successiva sentenza n. 140 del 2022 nella quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 «nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo». In motivazione, riprendendo e confermando una serie di principi già enunciati nelle precedenti citate decisioni, il Giudice delle leggi, pur osservando che il dovere tributario rientra quelli inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, ribadì che il diritto alla tutela giurisdizionale non può «in alcun modo essere sacrificato» in nome di esigenze di tutela dell'interesse fiscale genericamente inteso. E, nella specie, il divieto di rilascio del provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato, impedendo di fatto l'accesso al giudizio di ottemperanza, è stato ritenuto come un irragionevole limite al diritto alla tutela giurisdizionale.

4. Ritiene, invece, questa Corte che non siano utilmente richiamabili, a sostegno della legittimità costituzionale della norma in esame, le pronunce della Corte costituzionale relative al c.d. deposito per soccombenza.

Ci si riferisce, in particolare, alle sentenze n. 56 del 1963 e n. 142 del 1976, aventi entrambe ad oggetto l'art. 651 codice di procedura civile, a norma del quale veniva imposto a carico dell'opponente, in caso di opposizione tardiva ad ingiunzione, l'onere di depositare una somma per il caso di soccombenza, come condizione di ammissibilità dell'opposizione stessa. Nelle due citate decisioni il Giudice delle leggi dichiarò non fondati i relativi dubbi di legittimità costituzionale, osservando, tra l'altro, che la disposizione censurata trovava la propria «ragione essenziale nella particolare forza del provvedimento», aggiungendo che non è possibile «dare al diritto alla tutela giurisdizionale un'estensione tale da farne sviare la funzione, dirigendola ad uno scopo sterile e dilatorio». Ed aggiunse, a chiusura, che comunque la norma esentava dal deposito i soggetti ammessi al gratuito patrocinio.

Le medesime considerazioni il Giudice delle leggi ebbe a svolgere a proposito della questione di costituzionalità della norma dell'art. 668, terzo comma, codice di procedura civile (testo originario) dettata per il procedimento di opposizione tardiva alla convalida di sfratto, che, com'è noto imponeva il deposito di cui all'art. 651 codice di procedura civile (si veda l'ordinanza n. 63 del 1964).



Un'eco evidente di tali argomentazioni si ritrova, poi, anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte; nella sentenza 20 gennaio 1976, n. 156, infatti, fu dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 364 codice di procedura civile nel testo allora vigente che, analogamente all'art. 651 cit., prevedeva che il ricorso per cassazione dovesse essere preceduto dal deposito per il caso di soccombenza.

Si deve sottolineare, ad ogni modo, che l'art. 364 codice di procedura civile prevedeva tra l'altro, al terzo comma, l'esclusione dall'obbligo di versamento «per i ricorsi nell'interesse delle persone ammesse al beneficio del gratuito patrocinio per il giudizio di cassazione».

Le norme degli articoli 651 e 668, là dove rinviavano all'art. 364 codice di procedura civile per il deposito rendevano applicabile l'esclusione ai due ricordati procedimenti cui si riferivano.

Comunque sia, la logica del c.d. deposito per il caso di soccombenza esprimeva l'imposizione non già di un «pagamento» per accedere alla tutela giurisdizionale, ma di un «deposito», la cui perdita era solo eventuale, dipendendo dalla soccombenza. Essa poteva apparire discutibile sul piano costituzionale a fronte del principio di eguaglianza, là dove imponeva un onere correlato non al valore della controversia, ma alla sola natura della decisione impugnata e — nel caso del ricorso per cassazione — alla sola qualità del giudice investito dell'impugnazione.

Quanto al deposito di cui all'art. 364 cit., un'evidente ulteriore criticità sul piano costituzionale si palesava anche rispetto al principio costituzionale dell'allora secondo comma dell'art. 111 della Costituzione (ora settimo comma).

È appena il caso di ricordare, comunque, che, nonostante l'istituto del deposito per soccombenza fosse passato indenne — sia pure per i due procedimenti speciali dell'opposizione tardiva al decreto ingiuntivo e all'ordinanza di convalida di sfratto o di licenza — allo scrutinio di legittimità costituzionale, il legislatore decise di propria iniziativa di cancellarlo con la legge 18 ottobre 1977, n. 793 (abrogando l'art. 651 codice di procedura civile e sostituendo il terzo comma dell'art. 668 c.p.c.), e lo fece anche per l'ipotesi dell'art. 364 codice di procedura civile, che venne anch'esso abrogato; con un intervento che, letto in filigrana, non fa che confermare i dubbi di legittimità costituzionale che si vanno a sollevare con la presente ordinanza.

5. Alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale e qui rapidamente tratteggiati, il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge n. 107 del 2024, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Carta fondamentale.

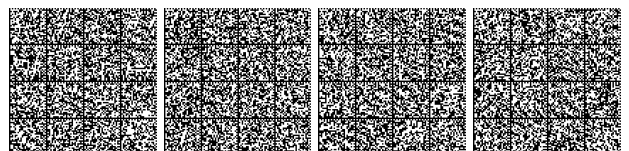
È interessante preliminarmente notare che l'art. 58 del codice di procedura civile ricomprende tra i compiti del cancelliere anche quello di provvedere all'iscrizione delle cause a ruolo. Ne consegue che, stando alla formulazione letterale della disposizione in esame, dovrebbe pervenirsi alla conclusione che sia addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto di iscrizione a ruolo della causa. Non a caso, infatti, all'indomani dell'entrata in vigore della norma, si è svolto un dibattito all'interno di questa Corte relativo alle modalità applicative della stessa. La Prima Presidente di allora, con proprio provvedimento del 10 giugno 2025, richiamate alcune circolari emesse dalla competente Direzione generale del Ministero della giustizia — dando atto della palese inaccettabilità di «una lettura della novella nel senso di affidare al solo accertamento della cancelleria la sorte, e la procedibilità, di un ricorso per cassazione» — ha disposto che quest'ultima, una volta verificato il mancato versamento del contributo unificato nella quota minima, fosse tenuta a trasmettere gli atti alla Sezione cui il ricorso spetta per materia, «per l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali di competenza».

Il provvedimento organizzativo adottato dalla Prima Presidenza, naturalmente, ha avuto l'effetto di demandare al Giudice Corte di cassazione la valutazione della norma di cui si discorre, che, dunque, questo Collegio deve applicare.

Ebbene, a differenza dell'ormai scomparso deposito per soccombenza, che esigeva appunto solo il deposito di una somma a titolo, per così dire, cauzionale, si è nel nostro caso in presenza di una norma che, senza alcuna logica, preclude in radice la stessa possibilità di promuovere un giudizio civile se non previo versamento della somma ivi indicata. Non c'è alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia e nemmeno un collegamento tra l'obbligo istituito e l'esito, ad esempio, dei pregressi gradi di giudizio (in relazione all'appello, al ricorso per cassazione e alla revocazione ordinaria), come avveniva nella logica del vecchio istituto dell'art. 364 c.p.c.; la norma in questione, infatti, è di applicazione generale, senza alcuna esclusione (neppure per gli ammessi al patrocinio a spese dello Stato) e appare dettata dall'unico obiettivo di «fare cassa», esercitando una coazione indiretta a carico di chi intenda avvalersi del servizio giustizia.

In riferimento, più specificamente, al giudizio di cassazione, il Collegio osserva — facendo propri anche i condivisibili rilievi del Procuratore generale nelle sue conclusioni alla pubblica udienza — che la norma nulla dispone in ordine agli eventuali ricorsi incidentali; posto che non spetta al ricorrente incidentale, infatti, l'iscrizione a ruolo, questi parrebbe essere esentato dall'obbligo, il che sarebbe segno di un'evidente e ingiusta disparità di trattamento.

La somma da versare, per quanto risulta dal testo, è la medesima a prescindere dal valore dei ricorsi. L'art. 1, comma 812, cit., infatti, stabilisce, come già detto, che la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato «l'importo determinato ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge»; il che viene a



significare, dato l'univoco tenore della disposizione, che anche per ricorsi di valore notevolmente elevato, per i quali l'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 fissa il contributo unificato in somme maggiori, sia sufficiente il versamento minimo di euro 43 per evitare la sanzione della improcedibilità.

Il quadro che emerge dalla lettura della norma alla luce del contesto complessivo dimostra innanzitutto la violazione dell'art. 3 della Costituzione in termini di principio di uguaglianza, posto che nulla viene previsto per consentire l'accesso alla giurisdizione a chi sia privo di mezzi e non possa versare la somma suindicata; e palese è anche la violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, dal momento che la disposizione censurata preclude l'accesso alla giurisdizione, in nome di un interesse di natura fiscale, senza che l'onere imposto alla parte abbia un qualche collegamento con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale. Sicché la disposizione appare, in ultima analisi, anche intrinsecamente irragionevole.

Questo Collegio si è interpellato, allo scopo di valutare il possibile superamento del dubbio di costituzionalità nel senso dell'infondatezza, sul se l'entità del versamento imposto, pari appunto ad euro 43, possa essere ritenuta così modesta da non costituire un intralcio per l'accesso alla giurisdizione. In astratto, tale ragionamento potrebbe non essere del tutto insostenibile. E tuttavia la legittimità costituzionale di una norma avente forza di legge deve essere scrutinata non solo in relazione alla sua pratica applicazione e ai suoi risvolti economici, ma anche in rapporto ai principi fondanti del nostro ordinamento, fra i quali c'è sicuramente il diritto di accedere alla giurisdizione, che l'art. 24 della Costituzione riconosce a tutti, garantendo la difesa come «diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento». Ne consegue che la valutazione sul merito di una scelta del legislatore che tocca un diritto inviolabile non è tra i poteri di questa Corte, potendo solo il Giudice delle leggi compierla secondo una logica di ipotetico temperamento fra la garanzia del diritto di azione ed i costi che essa ha per la collettività.

L'entità della somma, pertanto, non esime, dunque, dall'obbligo di rimettere la questione alla Corte costituzionale, non apparendo detta esiguità idonea ad escludere il dubbio di legittimità costituzionale.

Il Collegio, peraltro, deve osservare, in riferimento alla garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge, che l'imposizione di un onere, seppure modesto, in una stessa misura si risolve comunque in un vantaggio per chi, secondo la disciplina precedente, avrebbe dovuto pagare un contributo unificato proporzionato al valore della controversia, senza vedersi preclusa la tutela giurisdizionale. Trattare allo stesso modo, in funzione dell'accesso alla tutela giurisdizionale, situazioni differenti non sembra scelta conforme al principio di eguaglianza. Le considerazioni svolte, del resto, coinvolgono la legittimità costituzionale della novità normativa nella sua generale applicabilità all'introduzione di tutti i procedimenti civili per cui è prevista la debenza del c.d. contributo unificato.

6. Deve essere sollevata, dunque, siccome non manifestamente infondata in riferimento ai suindicati parametri, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono essere disposte la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

La cancelleria di questa Corte curerà la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione;

ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso;

dispone che, a cura della cancelleria di questa Corte, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza Sezione civile, il 21 ottobre 2025.

Il Presidente: FRASCA



N. 4

Ordinanza del 24 ottobre 2025 del Tribunale di Mantova nel procedimento civile
promosso da Maiara Cristina Scheit e Clovis De Lucca contro Comune di Canneto sull'Oglio

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima della data di entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, commi 1, 1-bis e 1-ter (recte: introdotto dall'art. 1, comma 1,) del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MANTOVA

SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

Giorgio Bertola - Presidente;

Valeria Monti - giudice;

Elisabetta Pagliarini - giudice est.;

nel procedimento *ex art. 95* decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 iscritto al n. 4503/2025 R.G. promosso da Maiara Cristina Scheit, nata a Saldanha Marinho, Rio Grande do Sul (Brasile), il giorno 16 gennaio 1991, residente e domiciliata a Carazinho, Rio Grande do Sul (Brasile) alla Rua 14 de Julho, 277, appartamento 701 - Centro, e da Clovis De Lucca, nato a Colorado, Rio Grande do Sul, (Brasile), il giorno 22 ottobre 1969, residente e domiciliato a Carazinho, Rio Grande do Sul, (Brasile) alla Avenida Flores da acunha, 3874, appartamento 501 - Centro, nella loro qualità di esercenti la responsabilità genitoriale sul minore Arthur Vincenzo De Lucca, nato a Carazinho, Rio Grande do Sul, Brasile, il giorno 16 agosto 2021, residente e domiciliato a Carazinho, Rio Grande do Sul (Brasile) alla Rua 14 de Julho, 277, appartamento 701, centro, entrambi assistiti, congiuntamente e disgiuntamente, dal prof. avv. Alfonso Celotto e dall'avv. Maria Stella La Malfa;

Contro sindaco *pro tempore* del Comune di Canneto sull'Oglio (C.F. 81001310200), in qualità di ufficiale di stato civile, e Comune di Canneto sull'Oglio (C.F. 81001310200, P.IVA 00603980202), in persona del sindaco *pro tempore*;

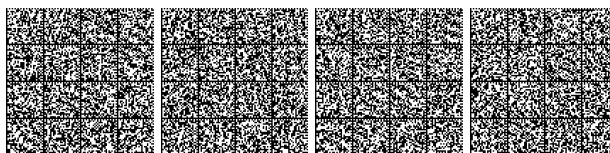
Ha emesso la seguente ordinanza *ex art. 1*, legge 9 febbraio 1948, n. 1 e art. 23, legge 1° marzo 1953, n. 87.

1. I ricorrenti hanno proposto ricorso *ex art. 95*, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 contro il diniego opposto dall'ufficiale dello stato civile presso il Comune di Canneto sull'Oglio (rif. prot. 8268 del 18 luglio 2025 del Comune di Canneto sull'Oglio) alla richiesta di trascrizione dell'atto di nascita del figlio minore Arthur Vincenzo De Lucca, nato a Carazinho (Brasile), il 16 agosto 2021, da madre cittadina italiana *iure sanguinis*, nata e residente all'estero, come riconosciuto con sentenza n. 1532/2024 pubblicata in data 11 aprile 2025 dal Tribunale ordinario di Brescia, passata in giudicato (come da certificato rilasciato dal Tribunale il 18 giugno 2025).

In particolare, i ricorrenti hanno allegato che al minore sia stata attribuita la cittadinanza italiana, automaticamente *ope legis*, in forza dell'art. 1 della legge n. 91/1992, posto che il fatto costitutivo dello *status civitatis* è rappresentato dal semplice evento della nascita da genitore italiano, ciò che rende irrilevante, sul piano del diritto sostanziale, qualsiasi adempimento formale, amministrativo o giudiziario.

Irrilevante, secondo la tesi attorea, è anche la trascrizione dell'atto di nascita, che ha natura meramente ricognitiva e non attributiva, dal momento che il diritto alla cittadinanza del minore sussiste *ab origine*, in virtù di una fattispecie legale perfetta e completa, e non necessita di alcun procedimento o istanza, non essendo prevista dalla legge alcuna condizione ostativa o ulteriore manifestazione di volontà per l'attribuzione.

I ricorrenti hanno dunque eccepito l'illegittimità del rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile, posto che la legge n. 74/2025, richiamata dall'ufficiale dello stato civile nel rigettare la domanda di trascrizione dell'atto di nascita del minore, non sarebbe applicabile *ratione temporis* al caso di specie, posto che essa non introduce una causa di perdita



automatica della cittadinanza — presupposto necessario per l'applicazione di qualsiasi disposizione limitativa dello *status civitatis* — dal momento che la cittadinanza, una volta attribuita a titolo originario, permane in capo al soggetto e non può essere revocata né disconosciuta in via automatica o retroattiva.

In subordine, hanno chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, 1-*bis* e 1-*ter* del decreto-legge n. 36/2025 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2025, che ha introdotto l'art. 3-*bis* legge n. 91/1992), per violazione degli articoli 1 comma 2, 2, 3, 22, 24, 29, 56, 58, 72, 77 e 117 comma 1 della Costituzione.

2. Il pubblico ministero in sede ha espresso parere contrario all'accoglimento del ricorso, risultando il rifiuto alla trascrizione legittimo in base alla normativa attualmente vigente.

3. Il sindaco *pro tempore* del Comune di Canneto sull'Oglio ha trasmesso osservazioni, effettuando una ricostruzione dei fatti e della disciplina vigente ed eccependo che la trascrizione dell'atto di nascita del minore è stata rifiutata a seguito dell'accertamento che il minore medesimo non fosse in possesso di tutti i presupposti stabiliti dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto con l'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *c*) e *d*), della legge n. 91/1992 ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*.

4. Sulla competenza del Tribunale di Mantova.

4.1. Preliminarmente, il Collegio osserva come sussista, in merito alla controversia, la competenza del Tribunale di Mantova, posto che il procedimento è stato instaurato ai sensi dell'art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, che prevede che chi intenda opporsi a un rifiuto dell'ufficiale dello stato civile di eseguire una trascrizione deve proporre ricorso al Tribunale nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile presso il quale è registrato l'atto di cui si tratta o presso il quale si chiede che sia eseguito l'adempimento.

4.2. Posto che, nel caso di specie, l'atto è da trascrivere presso il Comune di Canneto sull'Oglio (MN), correttamente è stata individuata la competenza del Tribunale adito.

5. Sulla rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

5.1. Nel merito deve ritenersi rilevante la questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti, dal momento che, in applicazione della normativa anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, convertito in legge n. 74/2025, la domanda dei ricorrenti risulterebbe fondata.

5.2. Da un lato, infatti, è comprovato il fatto che il minore Arthur Vincenzo De Lucca è nato in Brasile e possiede cittadinanza brasiliana, nonché il fatto che, sulla base della documentazione prodotta dai ricorrenti, egli discende, per linea materna, da cittadina italiana (*cf.* doc. 3 – sentenza n. 2992/2024 con cui è stata dichiarato che la madre, Scheit Maiara Cristina, è cittadina italiana; doc. 4 – attestazione di passaggio in giudicato della sentenza del 18 giugno 2025; doc. 5 – certificato integrale di nascita del minore con traduzione asseverata e *apostille*).

È dunque incontrovertibile che, sulla base della disciplina previgente, ai sensi dell'art. 1, legge n. 91/1992, egli avrebbe acquisito *iure sanguinis*, fin dalla nascita, la cittadinanza italiana, essendo stata la madre dichiarata cittadina italiana con sentenza passata in giudicato.

5.3. D'altro canto, non è controvertibile che, a fronte del portato letterale della legge, la normativa applicabile al caso di specie sia quella successiva all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, convertito, con modificazioni, in legge n. 74/2025, che ha introdotto l'art. 3-*bis* alla legge n. 91/1992, non potendosi dunque, nel caso di specie, fare ricorso all'applicazione della normativa previgente, come pure richiesto, in via principale, dai ricorrenti.

5.4. L'art. 3-*bis* citato (Disposizioni transitorie in materia di acquisto della cittadinanza per nascita) recita infatti come segue:

1. In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni:

a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

a-bis) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23,59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025;

b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;



d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

Per espressa scelta del legislatore, dunque, la norma, derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria, è applicabile anche a chi sia nato all'estero prima della sua data di entrata in vigore, come è nel caso di specie.

5.5. Stante la chiarezza lessicale della norma, essa non appare altrimenti interpretabile, anche in senso conforme alla Costituzione.

5.6. Ai sensi della nuova disciplina normativa, introdotta dal decreto-legge n. 36/2025, dovrebbe ritenersi che il minore non abbia mai acquisito la cittadinanza italiana, non rientrando nelle clausole derogatorie previste dalla legge, atteso che: non risulta proposta domanda in via amministrativa o giudiziale prima delle ore 23,59 del 27 marzo 2025; non risulta che gli ascendenti del minore abbiano soggiornato in Italia per due anni prima della nascita del figlio; gli ascendenti del minore non avevano esclusivamente la cittadinanza italiana.

6. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

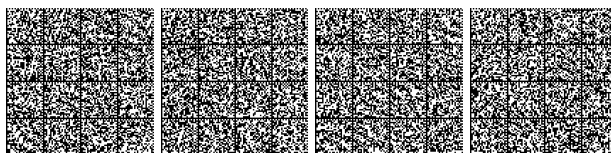
6.1. La questione non appare manifestamente infondata, quantomeno in merito ai profili rilevati dai ricorrenti meglio evidenziati nel prosieguo.

Il Collegio ritiene infatti che vi sia fondato motivo di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, legge n. 91/1992, introdotto dagli articoli 1, comma 1, 1-bis e 1-ter del decreto-legge n. 36/2025, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2025, nella parte in cui limita retroattivamente la disciplina dell'acquisto automatico della cittadinanza *iure sanguinis* anche per coloro che erano nati al momento dell'entrata in vigore della norma, dettando, peraltro sempre retroattivamente, una speciale disciplina per l'acquisto della cittadinanza del minore straniero o apolide, mediante dichiarazione di volontà espressa dal genitore o tutore.

A ben vedere, la norma comporta una limitazione del diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana, introducendo una normativa speciale in deroga agli ordinari criteri in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana, anche per i soggetti nati prima dell'entrata in vigore della stessa e che dunque avevano già acquisito, automaticamente e fin dalla nascita, la cittadinanza italiana.

6.2. Sul punto, appare utile richiamare quanto recentemente affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza n. 25318 del 2022), che ha ripercorso i principi fondamentali posti dalla legge n. 91/1992 per l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana, ribadendo come la cittadinanza sia una qualità attribuita dalla legge e che indica l'appartenenza di un soggetto a uno stato, a cui corrisponde un patrimonio di diritti e doveri.

La richiamata pronuncia, in particolare, afferma testualmente che: «l'ordinamento giuridico italiano mantiene per tradizione un approccio conservatore, senza alterazioni sostanziali rispetto al prevalente criterio di acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, praticamente immutato fin dal codice civile del 1865 secondo un impianto ereditato prima dalla legge n. 555 del 1912 e poi dalla attuale legge n. 91 del 1992. L'acquisto fondamentale è a titolo originario per nascita. Fino al 1992 ciò equivaleva a dire che è cittadino italiano chi sia figlio di padre cittadino, oppure, quando il padre è ignoto (o apolide), chi sia figlio di madre cittadina. Una tale formula ha nella sostanza caratterizzato le leggi nazionali nell'arco del divenire storico che qui rileva: articoli 4 e 7 del codice civile del 1865, art. 1 della legge n. 555 del 1912. Il quadro è mutato con la legge n. 91 del 1992, frutto di una sopravvenuta maturazione costituzionale, ma semplicemente nel senso che è cittadino per nascita — oggi — chi sia figlio di padre o di madre cittadini, ovvero chi sia nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi [...] Può osservarsi che il peso della scelta ispirata ai legami di sangue (per l'appunto *iure sanguinis*), rispetto ad altri indici di legame tra la persona e il territorio (*iure loci* o, come anche si dice, *iure soli*, più o meno temperati da requisiti e condizioni aggiunte), ha giustificato (e tuttora in parte giustifica, nella legge n. 91 del 1992) una decisa restrizione delle possibilità di acquisto della cittadinanza di chi non vanti ascendenti italiani, ma anche — per la contraddizione che non consente — una altrettanto decisa restrizione delle possibilità di ravvisare fattispecie estintive della cittadinanza degli italiani all'estero. È un fatto assolutamente ovvio, da quest'ultimo punto di vista, che l'istituto della perdita della cittadinanza italiana può dipendere solo dalla legislazione nazionale, secondo le previsioni in questa *pro tempore* rinvenibili, non mai invece da decisioni attuate in un ambito ordinamentale straniero. Proprio da ciò è originato il riconoscimento dei fenomeni di doppia cittadinanza, d'altronde armonici con lo sviluppo e l'evoluzione del diritto internazionale. Fenomeni dei quali l'ordinamento attuale (con la citata legge n. 91 del 1992) tende semmai a risolvere le ipotetiche conseguenti situazioni di conflitto. Non può non sottolinearsi come della rilevanza di tali fenomeni di doppia cittadinanza abbia dato atto pure (e finanche all'epoca) la tanto evocata sentenza della Corte di cassazione di Napoli del 1907. [...] La risultante di un tale schema è molto semplice. La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile. Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cassazione Sezioni Unite n. 4466-09). Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro — a legislazione invariata — spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la



prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione» (in termini Cassazione Sezioni Unite sentenza n. 25318 del 2022, conf. Cassazione Sezioni Unite n.4466/2009, ricognitiva dei principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983).

6.3. In forza di tale consolidata ricostruzione ermeneutica, in applicazione del c.d. «diritto vivente», deve ritenersi che — quantomeno nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025 — i soggetti nati all'estero che potevano dimostrare la propria discendenza ininterrotta da un cittadino italiano fossero per ciò solo cittadini italiani, essendo la qualità di cittadino italiano una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità (così Cassazione Sezioni Unite n. 4466/2009 cit.).

La circostanza che costoro avessero, o meno, agito in giudizio per il riconoscimento formale del loro *status* di cittadini costituiva invero una semplice circostanza di fatto, irrilevante ai fini del riconoscimento del diritto, non potendo parlarsi di rapporto giuridico «a formazione progressiva», ma di un diritto soggettivo perfetto che sorgeva con la nascita della persona, dal momento che il mancato accertamento giudiziale del diritto soggettivo non fa venire meno l'esistenza del diritto (arg. da Cassazione Sezioni Unite n. 29459/2019, intervenuta sul diverso tema dell'applicabilità retroattiva delle norme restrittive in materia di protezione umanitaria introdotte dalla novella del 2020).

6.4. Una interpretazione contraria, d'altronde, contrasterebbe con l'impostazione ermeneutica adottata dalla giurisprudenza consolidata, oltre che con la natura dichiarativa, e non certo costitutiva, pacificamente riconosciuta alle sentenze di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* (diversamente rispetto a quanto possa dirsi nelle diverse ipotesi di acquisto della cittadinanza per c.d. «naturalizzazione»), che si limitano ad accertare o dichiarare uno *status* già acquisito sin dalla nascita.

6.5. Alla luce di ciò, sono chiari i dubbi di legittimità costituzionale della norma oggetto di controversia, che introduce una ipotesi di ablazione di uno *status* di cittadino già acquisito dal soggetto nato all'estero da madre italiana.

Infatti, nonostante nella relazione di accompagnamento al disegno di conversione in legge del decreto-legge n. 36/2025 il legislatore abbia precisato che la disposizione di cui al nuovo art. 3-*bis*, legge n. 91/1992 (articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 36/2025), «trova collocazione dopo l'art. 3 della legge, in quanto non si tratta di un caso di perdita della cittadinanza italiana ulteriore rispetto a quelli previsti dall'art. 13, ma di una preclusione, operante *ex tunc*, all'acquisto automatico della cittadinanza», inverando, dunque, «un'ipotesi di mancato acquisto *ex tunc* della cittadinanza e non di perdita della stessa» (*cf.* pag. 24-25), il Collegio ritiene evidente che la norma sancisca il mancato acquisto originario di uno *status* che tuttavia, di fatto, era già stato acquisito al momento della nascita.

Si configura, dunque, in concreto, una perdita automatica *ex tunc* della cittadinanza, o meglio una sorta di revoca implicita della cittadinanza, per tutti coloro che, nati prima dell'entrata in vigore del decreto in parola, avevano già acquisito, grazie alla nascita da cittadino italiano, la titolarità sostanziale dello *status civitatis*, pur non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento della titolarità del diritto, tramite una dichiarazione di volontà espressa.

6.6. Ciò posto, la norma appare in contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 22, 24, 56 e 58 della Costituzione, oltre che con gli articoli 72, 77 e 117 comma 1 della Costituzione.

7. Ragioni di contrasto con l'art. 22 della Costituzione.

7.1. In primo luogo, la norma appare, macroscopicamente, in contrasto con l'art. 22 della Costituzione, in forza del quale «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

7.2. L'interpretazione sistematica della norma costituzionale induce, infatti, a escludere che il diritto di ciascun cittadino al mantenimento del proprio *status civitatis* possa essere sacrificato per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità.

In merito, il Collegio osserva che l'art. 22 della Costituzione non possa essere interpretato nel solo senso di vietare la privazione della cittadinanza come strumento di repressione del dissenso, ma anche nel senso di attribuire rilievo a ogni motivo riconducibile a interessi «politici» in senso lato, dunque sia quelli delle forze politiche al potere in un dato momento storico, sia quelli assunti come propri dell'intera comunità nazionale.

Diversamente, si finirebbe per svuotare la disposizione di senso, riducendola a una mera ripetizione di altri precetti costituzionali, dal momento che il divieto di privare taluno della cittadinanza in ragione delle idee che professa potrebbe già desumersi dal principio democratico, da quello di eguaglianza e di non discriminazione.

Peraltro, la stessa collocazione della norma tra le garanzie dei rapporti civili, anziché in quella relativa agli «elementi costitutivi» dello Stato, sottolineando il nesso tra cittadinanza e tutela delle libertà costituzionali, sembrerebbe escludere che questi aspetti essenziali della personalità possano essere sacrificati sulla base dell'esclusiva considerazione di interessi pubblici assunti come preminenti.

7.3. In violazione di tale precetto, la norma in esame priva della cittadinanza italiana i cittadini italiani *iure sanguinis*, nati prima dell'entrata in vigore del decreto in parola, per asseriti interessi pubblici ritenuti preminenti, quali sarebbero, nel caso di specie, la regolamentazione dei flussi delle domande di accertamento della cittadinanza italiana, *iure sanguinis*, da discendenti di cittadini italiani emigrati all'estero.



7.4. Orbene, se l'acquisto di una determinata cittadinanza non può considerarsi un diritto in sé, stante l'ampio margine di discrezionalità riservato al legislatore nel decidere quali siano gli individui che formano il proprio popolo e a quali condizioni la cittadinanza possa attribuirsi, una simile ampia discrezionalità non può riconoscersi per il caso in cui lo *status* di cittadino sia già stato acquisito, configurando un vero e proprio diritto fondamentale dell'individuo, che costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità che lo rendono giustiziabile in ogni tempo (*cf.* in questi termini Cassazione civ., Sezioni Unite, sentenza n. 4466 del 2006; nonché, più di recente, Cassazione civ., Sezioni Unite, sentenza nn. 25317 e 25318 del 2022).

8. Ragioni di contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

8.1. Sotto tale profilo, la norma rimessa all'attenzione della Corte appare, inoltre, idonea a violare altresì l'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo.

8.2. In primo luogo, l'art. 3 della Costituzione sottende un canone di coerenza, quale forma di certezza del diritto, e fonda il principio di affidamento nella legge, quale limite alla modifica da parte del legislatore dei rapporti di durata.

8.3. Va premesso che, nel nostro ordinamento, pur nella vigenza del principio di irretroattività della legge ai sensi dell'art. 11 delle preleggi, la legge civile retroattiva non può ritenersi di per sé illegittima, purché vengano rispettati puntuali limiti individuati dal dettato e dalla giurisprudenza costituzionale.

Sul punto, anche la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto che il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», precisando come ciò possa avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2019, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011).

L'efficacia retroattiva della legge trova, dunque, un limite nel «principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico», il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma retroattiva (*cf.* sentenza n. 69 del 2014, che richiama sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 271 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009, per tutte).

8.4. Orbene, ritiene il Collegio che la scelta di agire retroattivamente sul riconoscimento dello *status civitatis*, proprio alla luce di quanto sopra, abbia leso il legittimo affidamento, confortato da consolidata giurisprudenza, di quanti, nati prima dell'entrata in vigore della normativa in oggetto, avessero già acquisito alla nascita la cittadinanza italiana, ancorché non ne avessero (ancora) chiesto il riconoscimento formale.

Costoro, infatti, alla data del 27 marzo 2025, erano già da considerarsi cittadini italiani a tutti gli effetti poiché, anche se non avevano esercitato i diritti derivanti dallo *status*, ne possedevano la titolarità sostanziale e confidavano nella possibilità di ottenere il riconoscimento anche di quella formale.

Tale legittimo affidamento è stato frustrato nel momento in cui il legislatore ha modificato retroattivamente il regime delineato dagli articoli 1, 2 e 3 della legge n. 91 del 1992.

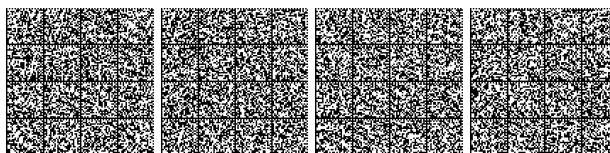
8.5. In secondo luogo, la disciplina contestata sembra porsi in violazione del principio di uguaglianza sostanziale, che trova anch'esso copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 3-bis al comma 1 lettera a), a-bis) e b) legge n. 91/1992 tratta, infatti, in modo difforme soggetti che si trovano nelle medesime condizioni di fatto, ossia soggetti con cittadinanza straniera nati da genitori (o ascendenti) cittadini italiani prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 34/2025, sottoponendo il riconoscimento della cittadinanza a condizioni arbitrarie e non dipendenti dalle volontà del soggetto, tra cui, in particolare, la data di presentazione della documentazione per l'ottenimento della cittadinanza all'ufficio consolare o al sindaco competenti o la data della presentazione della domanda giudiziale per l'accertamento dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

8.6. Non può certo ignorarsi come, indipendentemente dalla volontà degli interessati, la concreta possibilità di presentare, agli uffici consolari, al sindaco ovvero all'autorità giudiziaria, la documentazione idonea ad attestare l'avvenuta trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* non è certa nei tempi, dipendendo anche da fattori burocratici e procedurali, prodromici alla presentazione della domanda, del tutto estranei alla sfera di controllo del cittadino.

In questa prospettiva, la differenza di trattamento tra coloro che hanno presentato una domanda giudiziale ovvero una domanda agli uffici consolari o al sindaco competenti prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno presentata dopo, appare del tutto arbitraria.

9. Ragioni di contrasto con l'art. 2 della Costituzione.



9.1. Il Collegio ritiene che la norma in oggetto presenti, nella sua applicabilità retroattiva ai soggetti nati prima della sua entrata in vigore, anche profili di violazione dell'art. 2 della Costituzione, incidendo in modo arbitrario e irragionevole su un diritto inviolabile dell'uomo.

9.2. Come già evidenziato, infatti, il diritto alla cittadinanza *iure sanguinis*, fondato sulla discendenza da un cittadino italiano, non nasce da una concessione dello Stato, ma esiste già in capo alla persona, qualificandosi come diritto originario, naturale e imprescrittibile.

Diversamente, l'art. 3-*bis*, legge n. 91/1992 considera tale diritto, anche per coloro che lo abbiano già acquisito, essendo nati prima dell'entrata in vigore dell'attuale disciplina, come un beneficio da ottenere previa domanda, entro una scadenza data, trasformando un diritto riconosciuto in un beneficio da domandare.

10. Ragioni di contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

10.1. Le norme contestate, allo stesso tempo, violano l'art. 24 della Costituzione, nella misura in cui ostacolano e limitano irragionevolmente, anche dal punto di vista temporale, per un soggetto che abbia già acquisito *ab origine* la cittadinanza italiana *iure sanguinis*, l'accesso alla tutela giurisdizionale del diritto soggettivo alla cittadinanza.

L'art. 3-*bis*, legge n. 91/1992, infatti, non introduce neppure norme di diritto intertemporale, omettendo di individuare un termine ragionevole, successivo all'entrata in vigore della norma, per consentire a coloro che ne abbiano interesse di adoperarsi presso le autorità amministrative o giudiziarie competenti al fine di ottenere il riconoscimento della cittadinanza acquisita *iure sanguinis*.

11. Ragioni di contrasto con gli articoli 1 comma 2, 57 e 58 della Costituzione.

12. Ancora, l'art. 3-*bis* legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 1 decreto-legge n. 36/2025, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2024, intervenendo a escludere o limitare retroattivamente il riconoscimento della cittadinanza italiana a cittadini stranieri che l'abbiano già acquisita *iure sanguinis*, si pone in contrasto anche con l'art. 1, comma 2, della Costituzione che riconosce la sovranità popolare e con gli articoli 56 e 58 della Costituzione, che sanciscono il diritto di voto riservato ai cittadini.

La cittadinanza italiana, infatti, rappresenta il presupposto indefettibile dell'esercizio dei diritti politici attivi e passivi, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica (articoli 56 e 58 della Costituzione), nonché per i *referendum ex art. 75* della Costituzione.

13. Ragioni di contrasto con gli articoli 72 e 77 della Costituzione.

13.1. Da ultimo, profili di dubbia conformità al dettato costituzionale sono rappresentati dall'impiego, per l'introduzione della normativa in parola, dello strumento della decretazione d'urgenza.

13.2. Ritiene, infatti, il Collegio che la materia della cittadinanza debba intendersi coperta da riserva di legge formale, o meglio, sul piano procedimentale, da riserva di assemblea, ai sensi dell'art. 72, comma 4, della Costituzione, potendo dunque essere disciplinata soltanto dalla legge ordinaria adottata dal Parlamento e non dagli altri atti aventi forza di legge (quali i decreti-legge).

13.3. L'art. 72, comma 4, della Costituzione, infatti, individua alcune materie o fattispecie la cui regolamentazione per via legislativa deve necessariamente seguire «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della camera».

La *ratio* della previsione di una riserva di legge di assemblea si rinviene nell'opportunità di far discutere determinati disegni di legge di importanza politica e istituzionale in una sede che, per sua natura, implichi garanzie di pubblicità delle sedute e di presenza integrale degli schieramenti politici che non possono essere assicurate in altre sedi.

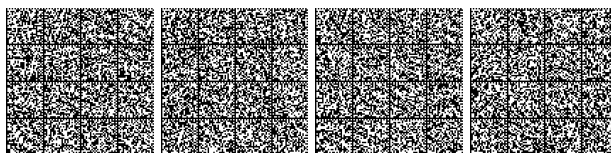
Orbene, se il detto legame tra riserva di legge formale e riserva di assemblea venisse negato, avrebbe poco senso imporre un esame e un'approvazione da parte dell'assemblea, posto che questi potrebbero essere agevolmente aggirati attraverso un mutamento del tipo di atto legislativo, idoneo a eludere finanche l'intervento diretto parlamentare.

13.4. Fatta tale premessa, occorre evidenziare che tra le materie coperte da riserva di assemblea ai sensi dell'art. 72, comma 4, della Costituzione si rinvengono «la materia costituzionale» e la «materia elettorale».

Ebbene, entrambe le materie vengono interpretate estensivamente, così da ricomprendere, rispettivamente, ogni disegno di legge di particolare importanza che riguardi l'assetto istituzionale, nonché ogni aspetto della disciplina relativa alla funzione elettorale, ivi comprese le condizioni per l'attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva.

13.5. Sulla base di ciò, può ben ritenersi che la materia attinente allo *status civitatis* appaia coperta da riserva di assemblea (e, quindi, anche da riserva di legge formale), trattandosi di materia suscettibile di rientrare tanto nell'alveo della materia costituzionale quanto, in senso più ampio, di quella elettorale.

La scelta circa i soggetti che compongono il popolo di uno Stato incide, infatti, direttamente su un elemento costitutivo dello Stato medesimo e sulla conformazione del rapporto di rappresentanza politica.



È dunque evidente l'incidenza della normativa in oggetto, che verte su una materia che concorre a qualificare la forma di Stato in senso democratico e che incide direttamente sulla composizione del corpo elettorale e sulla definizione del rapporto di rappresentanza politica, dal momento che la cittadinanza definisce l'appartenenza e la partecipazione alla vita politica e sociale della comunità.

La cittadinanza italiana, infatti, come già evidenziato, non costituisce soltanto uno *status* giuridico individuale, ma rappresenta il presupposto indefettibile dell'esercizio dei diritti politici attivi e passivi, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica (articoli 56 e 58 della Costituzione), nonché per i *referendum ex art. 75* della Costituzione.

Conseguentemente, qualsiasi intervento normativo che modifichi le condizioni per l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, restringendone retroattivamente i criteri o escludendo soggetti precedentemente legittimati, comporta una modifica implicita del corpo elettorale, ovvero della base soggettiva su cui si fonda la sovranità democratica, che richiede il ricorso alla procedura «normale» di produzione legislativa, *ex art. 72* della Costituzione.

13.6. In ogni caso, anche ove si ritenesse la materia esclusa da quelle sottoposte a riserva di legge e di assemblea, appare arduo riconoscere, nel caso di specie, i presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione che consentano al Governo di provvedere tramite decreto-legge.

13.7. Sul punto il Collegio osserva, infatti, come intento dichiarato dal Governo nel preambolo del decreto-legge n. 36/2025 sia quello di arginare «la crescita continua ed esponenziale della platea di potenziali cittadini italiani che risiedono al di fuori del territorio nazionale e che, anche in ragione del possesso di una o più cittadinanze diverse da quella italiana, sono prevalentemente legati ad altri Stati da vincoli profondi di cultura, identità e fedeltà», dal momento che l'«assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio nazionale, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli altri Stati membri della stessa e dello Spazio Schengen».

Il Governo ha dunque ritenuto sussistenti profili di straordinaria necessità e urgenza «per evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica delle disposizioni in materia di cittadinanza, un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari».

13.8. Orbene, la questione del sovraccarico di tribunali e consolati di istanze per il riconoscimento della cittadinanza da parte degli italiani all'estero, anche ove privi di reali legami con la Repubblica italiana, è ampiamente nota e annosa.

Ciò fa emergere seri dubbi sull'esistenza dei reali presupposti che giustifichino il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, pur non volendosi negare la necessità di un intervento legislativo organizzato e armonico sul punto, ribadita finanche dalla stessa Corte costituzionale (*cf.* in motivazione sentenza n. 142/2025), che tuttavia deve coinvolgere, stante la portata e l'impatto della materia, le due camere del Parlamento.

Il Collegio ritiene, infatti, che difetti ogni reale presupposto di straordinarietà, imprevedibilità o emergenza che possa giustificare un intervento legislativo tramite lo strumento del decreto-legge, che peraltro ha introdotto una disciplina retroattiva e peggiorativa per coloro che hanno già acquistato, *iure sanguinis*, la cittadinanza italiana per nascita.

14. Ragioni di contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

15. Alla luce di tutto quanto fin qui evidenziato, le norme in parola si pongono, da ultimo, in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli obblighi internazionali e al rispetto del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU, e dall'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

16. Conclusioni.

16.1. Tutto ciò premesso, la normativa ordinaria introdotta con decreto-legge n. 36/2025, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2025, che ha introdotto l'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992 appare costituzionalmente illegittima, nella parte in cui fa retroagire gli effetti limitativi dello *status* di cittadino a un momento anteriore all'entrata in vigore della legge stessa, limitando alle successive lettere da a) a b) dell'art. 3-*bis* citato il diritto all'accertamento della cittadinanza italiana «per nascita» al rispetto di determinate condizioni introdotte *ex novo*, per tutte le ragioni esposte e alla luce dei parametri costituzionali richiamati.

La scelta legislativa introdotta dall'art. 3-*bis*, legge n. 91/1992 appare infatti, come ampiamente esposto, assimilabile a una revoca *ex tunc* di un diritto acquisito da parte di soggetti da considerarsi cittadini italiani dalla nascita, senza che neppure sia stato introdotto un ragionevole termine, decorrente dall'entrata in vigore della norma, per la presentazione di una domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana, dal cui inutile spirare far derivare la perdita dello *status*.



16.2. Peraltro, come già evidenziato nell'ordinanza n. 167/2025 del Tribunale di Torino pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 17 settembre 2025, n. 38, con cui le medesime norme sono state impugnate con riferimento a parametri costituzionali parzialmente identici a quelli invocati nella presente ordinanza, la dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art. 3-bis, legge n. 91/1992 nei termini sopra prospettati consentirebbe di conservare l'effetto utile della riforma legislativa, volta a dare concreta attuazione al principio internazionale del «legame effettivo», di recente ribadito finanche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23), eliminando al contempo le conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione retroattiva (a tutte le persone già nate) della nuova normativa.

Eliminati all'art. 3-bis, legge n. 91/1992 i periodi che espressamente ne prevedono l'applicazione retroattiva, resterebbe possibile, infatti, un'unica interpretazione costituzionalmente orientata della nuova normativa in materi di cittadinanza: quella dell'applicabilità dell'articolo citato soltanto alle persone nate successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, valendo per gli altri la regola generale di cui all'art. 11 delle preleggi, alla stregua della quale «la legge non dispone che per l'avvenire».

P. Q. M.

Il Tribunale di Mantova, in composizione collegiale, visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1° marzo 1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1 comma 1, 1-bis e 1-ter del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza italiana), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, nella parte in cui stabilisce che la disposizione si applica a «chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» ed alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b), in riferimento agli articoli 1, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, 77 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 14 della CEDU ed all'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici:

dispone la sospensione del presente procedimento;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e alla Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso nella Camera di consiglio della Sezione civile del Tribunale di Mantova, il 23 ottobre 2025.

Il Presidente: BERTOLA

26C00004



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al titolo della sentenza n. 188 del 5 novembre-16 dicembre 2025.

Si comunica che il titolo della pronuncia n. 188 del 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 51 del 17 dicembre 2025, va sostituito, a pag. V e VI del sommario e a pag. 60, con il seguente:

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione Puglia - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di un trattamento economico minimo inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione Puglia - Previsione, nei contratti collettivi indicati nelle procedure di gara, di una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora - Verifica da parte delle stazioni appaltanti (Regione ed enti strumentali) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, dell'autonomia della contrattazione collettiva nonché della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Inammissibilità delle questioni.

26C00005

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-002) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 0 1 1 4 *

€ 4,00

