AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 2/2026
Data: 7 aprile 2026

*Il sostegno alle lavoratrici madri e i limiti del sindacato costituzionale: note a margine della sentenza n. 159 del 2025**

di **Elisa Pignanelli** – *Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano*

TITLE: Support for working mothers and the limits of Constitutional Adjudication: notes on Italian Constitutional Court, Judgment No. 159 of 2025

ABSTRACT: Il contributo analizza la sentenza n. 159 del 2025 della Corte costituzionale in materia di esonero contributivo per le lavoratrici madri, esaminando il rapporto tra tutela della maternità e discrezionalità legislativa. Dopo aver ricostruito la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Milano e il quadro normativo sopravvenuto, l'attenzione si concentra sulla tecnica decisoria adottata dalla Corte, ove si verifica innanzitutto una discrepanza tra giudice relatrice e giudice redattore, passando poi all'analisi della dichiarazione di inammissibilità per discrezionalità legislativa con monito al legislatore. Il contributo evidenzia come tale scelta rifletta un approccio di self restraint nelle politiche sociali, ma sollevi dubbi sull'effettività del sindacato costituzionale, soprattutto in presenza di persistenti asimmetrie, come l'esclusione delle lavoratrici domestiche, e della mancata valorizzazione della discriminazione indiretta. La pronuncia viene così letta come indice di una tutela ancora frammentaria dei diritti delle donne.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le line guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

The article analyses Constitutional Court judgment no. 159 of 2025 concerning the contribution exemption scheme for working mothers, examining the relationship between maternity protection and legislative discretion. After reconstructing the constitutional question raised by the Court of Milan and the subsequent legislative framework, the analysis focuses on the decision-making technique adopted by the Court, first highlighting the discrepancy between the reporting judge and the drafting judge, and then examining the declaration of inadmissibility grounded in legislative discretion, accompanied by a warning to the legislature. The article shows how this choice reflects an approach of self-restraint in social policy matters, while at the same time raising doubts about the effectiveness of constitutional review, particularly in the presence of persistent asymmetries, such as the exclusion of domestic workers, and the limited consideration of indirect discrimination. The judgment is therefore interpreted as an indication of the still fragmented protection of women's rights.

KEYWORDS: tutela della maternità; discrezionalità legislativa; diritti delle donne; maternity; legislative discretion; women's rights.

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. La questione di legittimità costituzionale: l'esonero contributivo per le lavoratrici madri e la selettività del legislatore. – 3. La decisione della Corte costituzionale: aspetti processuali. – 3.1. La *dissenting opinion* "all'italiana" torna in Corte costituzionale. – 3.2. Le sopravvenienze legislative e la ricostruzione del quadro normativo. – 4. L'inammissibilità per discrezionalità legislativa e il monito al legislatore. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi

La sentenza n. 159 del 2025 della Corte costituzionale interviene su un complesso e articolato quadro normativo riguardante le misure di sostegno alla maternità. Si può fin da subito affermare che il campo di tutela della maternità, la valorizzazione dell'«essenziale funzione famigliare della

donna» – per dirlo con le parole della Costituzione e del suo art. 37 – e il sostegno economico alle donne lavoratrici è da sempre stato considerato dal legislatore italiano, seppur con limiti e ombre[1].

La Corte, nella sentenza oggetto di commento, si occupa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Milano, sezione lavoro, in riferimento all'art. 1, commi 180 e 181, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*), con riferimento all'esonero dal versamento della quota di contributi previdenziali previsti per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti previsto in favore delle lavoratrici con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato che siano anche madri di tre o più figli – fino al raggiungimento del diciottesimo anno d'età del minore[2]

[1] La tutela della maternità prende avvio con le prime misure legislative adottate negli anni Cinquanta, improntate a una logica prevalentemente protettiva nei confronti della sola madre lavoratrice. In tale prospettiva si colloca la l. n. 860 del 1950, che ha introdotto un articolato sistema di garanzie fisiche ed economiche, comprendente il divieto di adibizione al lavoro nei mesi antecedenti e successivi al parto, il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza, la protezione della salute della gestante e il riconoscimento di riposi per l'allattamento. La disciplina è stata rafforzata dalla l. n. 1204 del 1971, che ha ampliato il periodo di astensione obbligatoria, introdotto l'astensione facoltativa e riconosciuto specifici permessi per malattia del figlio, consolidando una concezione della maternità quale funzione sociale meritevole di adeguato sostegno sia giuridico che economico.

Nel corso degli anni successivi, l'ambito soggettivo delle tutele è stato progressivamente esteso: la l. n. 903 del 1977 ha incluso le madri adottive; la l. n. 546 del 1987 e la l. n. 379 del 1990 hanno introdotto l'indennità di maternità per lavoratrici autonome e libere professioniste; la l. n. 449 del 1997 ha ricompreso le collaboratrici coordinate e continuative. Una sistemazione organica della materia è stata realizzata con la l. n. 53 del 2000 e, soprattutto, con il d.lgs. n. 151 del 2001, che ha ridefinito complessivamente l'assetto delle tutele e ampliato la platea dei beneficiari, includendovi anche i padri.

La progressiva estensione delle tutele alla figura paterna segna il passaggio da una protezione esclusivamente materna a una più ampia tutela della genitorialità. Un primo superamento dell'impostazione originaria si registra con la l. n. 903 del 1977, che ha riconosciuto al padre il diritto di assentarsi dal lavoro per assistere il figlio in caso di malattia. La svolta è stata consacrata dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sent. n. 1 del 1987, che ha affermato l'illegittimità della disciplina che precludeva al padre l'accesso all'astensione obbligatoria nei casi di impossibilità della madre, valorizzando il principio di uguaglianza, la parità coniugale e il superiore interesse del minore. Tali principi hanno orientato il d.lgs. n. 151 del 2001, che ha introdotto un sistema organico di congedi fondato su congedo di maternità, congedo di paternità e congedo parentale. L'evoluzione è proseguita con la l. n. 92 del 2012, che ha introdotto il congedo obbligatorio di paternità, e con il d.lgs. n. 105 del 2022, che ha rafforzato il principio della corresponsabilità genitoriale, ampliando la durata del congedo di paternità e introducendo quote non trasferibili di congedo parentale. Per un approfondimento maggiore su questi temi si veda C. SICCARDI, *La conciliazione dei tempi vita-lavoro: principi costituzionali e novità normative*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI (a cura di), *I diritti delle donne. Problematiche attuali e prospettive future*, Giappichelli, 2024, pp. 95 ss., nonché l'opera di M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di diritto delle donne*, Giuffrè, 2025, pp. 291 ss.

[2] Art. 1, comma 180, legge n. 213 del 2023: «per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026 alle lavoratrici madri di tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero del 100 per cento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, nel limite massimo annuo di 3.000 euro riparametrato su base mensile»

– e, per l'anno 2024, anche alle madri lavoratrici subordinate a tempo indeterminato con due figli fino al raggiungimento del decimo anno d'età del minore[3].

Il Tribunale di Milano, come si vedrà nel paragrafo successivo in cui verrà illustrata con maggiore chiarezza la questione di legittimità costituzionale sollevata – nei limiti e nelle forme da esso individuate –, ritiene che la disciplina sia contrastante con la Costituzione nella parte in cui esclude dal beneficio dell'esonero contributivo le madri lavoratrici subordinate con contratto a tempo determinato e le lavoratrici domestiche, seppur in presenza dei requisiti previsti dalla legge di bilancio[4]. Il Tribunale, quindi, richiede alla Corte un intervento manipolativo di tipo additivo, capace, secondo la logica del rimettente, di togliere profili di discriminazione diretta e indiretta all'interno della categoria delle donne madri e lavoratrici.

Le censure, come si vedrà, riguardano un particolare nodo di fondo, fatto di bilanciamenti tra principi costituzionali e scelte di politica economica. Per questo motivo, questa pronuncia offre uno spunto utile non solo sul tema delle politiche sociali in cui lo Stato ha risorse limitate e dove, pertanto, deve operare scelte non sempre conformi ai principi costituzionali, ma anche uno spunto sulla tecnica decisoria adottata e sull'evidente, ma sempre "nascosto", contrasto interno alla camera di consiglio[5].

[3] Art. 1, comma 181, legge n. 213 del 2023: «L'esonero di cui al comma 180 è riconosciuto, in via sperimentale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024 anche alle lavoratrici madri di due figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, fino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo»

[4] Ci si riferisce quindi al fatto di essere madri di tre o più figli o madri di due figli.

[5] Senza anticipare eccessivamente quanto sarà trattato nei successivi paragrafi, possiamo già dire che nella sentenza oggetto di commento si è verificato quello che B. CARAVITA chiama «*Lo "strano caso" della sostituzione del relatore nel giudizio costituzionale*» nel suo *Ai margini della* dissenting opinion, Giappichelli, 2021, ossia la discrepanza tra la giudice relatrice, Emanuela Navarretta, e il giudice relatore, Luca Antonini. Sul tema della "mascherata" *dissenting opinion* si vedano le riflessioni di S. PANIZZA, *Could there be an Italian Way for Introducing Dissenting Opinions? The Decision-Making Process in the Italian Constitutional Court through Discrepancies between the Rapporteur Judge and the Opinion-writer Judge* in N. ZANON, G. RAGONE (a cura di), *The Dissenting Opinion.Selected Essays,* Giuffre, 2019, pp. 101 ss. e N. ZANON, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale*, Zanichelli, 2024, pp. 8 ss.

2. La questione di legittimità costituzionale: l'esonero contributivo per le lavoratrici madri e la selettività del legislatore

La questione di legittimità costituzionale origina da un ricorso, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 150 del 2011[6], dinanzi al Tribunale di Milano, sezione lavoro. Tre lavoratrici, unitamente a due associazioni, Avvocati per niente onlus (APN) e Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), chiedevano di accertare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS, il quale non avrebbe applicato – ai sensi dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2020, già citati precedentemente – anche a favore delle ricorrenti l'esonero contributivo previsto. Si deve premettere che le ricorrenti erano tutte lavoratrici a tempo determinato e madri di due o più figli.

Le parti attrici chiedevano al Tribunale, prima di accertare tale comportamento, di sollevare questione di legittimità costituzionale sul citato articolo e i suoi specifici commi, ritenendo che il comportamento dell'INPS – specificato in una circolare attuativa dei citati commi della legge di bilancio – fosse, appunto, una mera riproduzione di quanto previsto a livello legislativo: secondo le ricorrenti del giudizio *a quo*, la discriminazione si sostanzierebbe in modo diretto nella palese violazione dell'obbligo di parità di trattamento tra madri lavoratrici a tempo determinato e madri lavoratrici a tempo indeterminato – sancito dalla clausola 4, punto 1, dell'allegato alla Direttiva 1999/70/CE – nonché in modo indiretto nei confronti delle lavoratrici straniere, che sarebbero le lavoratrici statisticamente più presenti tra quelle con contratto a tempo determinato e di lavoro domestico.

Il giudice rimettente, dopo aver evidenziato la rilevanza della questione[7], spiega le ragioni che sottendono la non manifesta infondatezza della questione e, quindi, la necessità che questa venga sollevata dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, il giudice *a quo* ritiene che l'omesso riferimento alle madri lavoratrici con contratto subordinato a tempo determinato si ponga in contrasto con una serie di parametri costituzionali: innanzitutto, con l'art. 3 Cost., nella sua declinazione di uguaglianza formale e sostanziale, in quanto la citata normativa prevede una

[6] L'art. 28 del d.lgs. 150 del 2011 è rubricato "*Delle controversie in materia di discriminazione*" e prevede, per una serie di controversie in tema di discriminazione l'applicazione del rito semplificato di cognizione.

[7] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 3 del *Ritenuto in fatto*. La Corte afferma che «le attrici, lavoratrici madri a tempo determinato, hanno subito le trattenute previdenziali ordinarie previste dalla legge, senza poter usufruire dell'esonero contributivo goduto da quelle con contratto di lavoro a tempo indeterminato».

discriminazione diretta nei confronti delle madri lavoratrici a tempo determinato. Infatti, a parità di condizioni – ossia l'essere madri – il «deteriore regime non avrebbe alcuna obiettiva e ragionevole giustificazione»[8] creando, nei fatti, una discriminazione all'interno della categoria delle madri lavoratrici.

Inoltre, secondo il giudice rimettente, l'art. 1, commi 180-181, della legge n. 213 del 2023 contrasterebbe con l'art. 31 Cost. il quale, come ben noto, tutela la formazione della famiglia, con un "occhio di riguardo" per le famiglie numerose, e la protezione della maternità. Il parametro costituzionale evocato sarebbe violato da tale disciplina legislativa in quanto produrrebbe l'effetto contrario alla sua *ratio* di fondo, ossia la tutela delle famiglie numerose: l'esclusione dall'esonero contributivo di donne madri con più di due figli o più di tre figli solo ma con un contratto a tempo determinato produrrebbe un «irragionevole pregiudizio»[9], il quale non sarebbe tollerabile. Infine, la citata normativa contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla Direttiva 1999/70/CE: tale norma europea vieta, per quanto concerne le condizioni di lavoro, di trattare in modo meno favorevole coloro che sono titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato rispetto a quelli titolari di un contratto a tempo indeterminato.

Queste tre argomentazioni, secondo il giudice rimettente, integrerebbero una discriminazione diretta[10] tra lavoratrici a termine e lavoratrici a tempo indeterminato.

Si solleva anche un punto interessante, che però la Corte costituzionale, come si vedrà, non sviluppa molto nella sua argomentazione. Il giudice rimettente, su spinta delle associazioni intervenute in giudizio, ritiene che la normativa italiana relativa all'esonero contributivo previsto solo per madri lavoratrici con contratto a tempo indeterminato costituisca una forma di

[8] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 4 del *Ritenuto in fatto*.
[9] Corte cost, sent. 159 del 2025, punto 4 del *Ritenuto in fatto*.
[10] Per discriminazione diretta si intende qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole nei confronti di una persona in ragione di una qualsiasi caratteristica personale giuridicamente rilevante determinante (es. sesso, opinione politica, appartenenza religiosa, etnia di provenienza), determinando un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato a un soggetto in situazione analoga. Tale nozione trova le sue radici più profonde nell'art. 3 Cost. e nei principi di matrice europea: è stata teorizzata – per quanto concerne il sesso e il mondo del lavoro – dal d.lgs. n. 198 del 2006 (Codice delle pari opportunità), il cui art. 25 individua come discriminatoria ogni condotta che, anche nella fase di selezione del personale o di svolgimento del rapporto di lavoro, introduca una differenziazione direttamente fondata sul sesso. Per un approfondimento sul concetto di discriminazione si rimanda a M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di diritto delle donne*, cit., pp. 299 ss.

discriminazione indiretta[11], per nazionalità, nei confronti delle donne straniere. Infatti, la normativa – seppur con una formulazione neutra – pregiudica in modo più specifico le lavoratrici straniere, le quali, statisticamente, sono titolari di contratti a tempo determinato in percentuale maggiore rispetto alle lavoratrici italiane[12]. Questo contrasto viene posto all'attenzione del Giudice costituzionale attraverso l'inserimento, tra i parametri evocati, dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione ad alcune direttive europee[13] che sanciscono la parità di trattamento, quanto a condizioni di lavoro, tra cittadini dell'Unione europea e cittadini di Paesi terzi.

La questione di legittimità sollevata, pertanto, mette in luce in modo emblematico la natura selettiva dell'intervento legislativo: nell'intento di perseguire obiettivi di sostegno alla maternità, previsti dal combinato disposto di una serie di principi costituzionali in gioco, il legislatore opera

[11] La discriminazione indiretta ricorre quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri pongano o possano porre determinati soggetti in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altri, salvo che tali misure siano giustificate da finalità legittime e risultino appropriate e necessarie. Anch'essa fondata sul principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost., trova un primo fondamento a livello legislativo nella l. n. 125 del 1991 e oggi è codificata – sempre con il riferimento al sesso del lavoratore o della lavoratrice – all'art. 25 del d.lgs. n. 198 del 2006. Tale nozione consente di intercettare forme di diseguaglianza sostanziale non immediatamente percepibili, valorizzando gli effetti concreti delle scelte normative e organizzative, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sentenza n. 163 del 1993. In quello specifico caso, la Corte, sanzionando una normativa della Provincia autonoma di Trento che prevedeva, per l'accesso agli uffici dell'ispettorato provinciale del servizio antincendi, un requisito di altezza, indifferenziato per uomini e donne. Si trattava di concorsi per l'accesso a cariche direttive e a ruoli tecnici. Per tale motivo, la Corte, nella citata sentenza, ritiene che tali previsioni costituiscano una forma di discriminazione indiretta nei confronti delle donne: «l'adozione di un trattamento giuridico uniforme - cioè la previsione di un requisito fisico per l'accesso al posto di lavoro, che è identico per gli uomini e per le donne, - è causa di una "discriminazione indiretta" a sfavore delle persone di sesso femminile, poiché svantaggia queste ultime in modo proporzionalmente maggiore rispetto agli uomini, in considerazione di una differenza fisica statisticamente riscontrabile e obiettivamente dipendente dal sesso».

[12] I dati statistici ufficiali confermano che le lavoratrici straniere risultano strutturalmente sovra-rappresentate nei segmenti più precari del mercato del lavoro, in particolare nel lavoro a tempo determinato e nel lavoro domestico. Secondo l'ISTAT, la quota di occupati con contratto a tempo determinato è significativamente più elevata tra i cittadini stranieri (29%) rispetto agli italiani dalla nascita (17%), con una concentrazione particolarmente marcata tra le donne migranti, prevalentemente impiegate in settori caratterizzati da elevata instabilità contrattuale e bassa protezione sociali (ISTAT, *Il lavoro straniero in Italia*, 2025). Analogamente, i dati dell'INPS confermano la marcata concentrazione delle lavoratrici straniere nel settore del lavoro domestico, caratterizzato da una forte femminilizzazione e da un'elevata incidenza di manodopera migrante. Secondo l'Osservatorio sui lavoratori domestici – dati 2024, nel corso dell'anno l'88,9% dei lavoratori domestici risulta costituito da donne e il 68,6% da cittadini stranieri, con una presenza particolarmente significativa nei servizi di assistenza familiare. Tali evidenze statistiche attestano come l'esclusione del lavoro domestico dall'ambito applicativo dell'esonero contributivo incida in modo sproporzionato sulle lavoratrici straniere, configurando una potenziale forma di discriminazione indiretta. INPS, *Osservatorio sui lavoratori domestici: pubblicati i dati 2024*, 18 giugno 2025.

[13] Direttiva 2021/1883/UE *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, Direttiva 2011/98/UE *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,* Direttiva 2004/38/CE *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, Direttiva 2003/109/CE *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*.

scelte di delimitazione della platea dei beneficiari di alcuni benefici – in questo caso di esonero contributivo. Anche alla luce di una limitata disponibilità economica[14], il legislatore si trova a dover compiere delle scelte che incidono in modo significativo, e spesso anche discriminatorio, sul principio di uguaglianza. Il delicato bilanciamento tra discrezionalità legislativa, tutela dei diritti sociali e vincoli di finanza pubblica è un equilibrio molto delicato e fragile, che spesso comporta tensioni costituzionali rilevanti.

3. La decisione della Corte costituzionale: aspetti processuali.

Prima di affrontare l'impianto argomentativo della Corte costituzionale nella sentenza n. 159 del 2025, appare preliminare e interessante analizzare alcuni aspetti processuali, di cui uno è già stato anticipato in sede di introduzione. Si affronterà la presenza, nella citata sentenza, di una forma di opinione dissenziente "all'italiana" e lo stratificarsi della normativa che, come indicato dal Giudice costituzionale, non costituisce, però, una forma di *ius superveniens*.

3.1. La *dissenting opinion* "all'italiana" torna in Corte costituzionale

Il primo aspetto processuale è quello della discrepanza tra giudice relatrice, Emanuela Navarretta, e giudice redattore, Luca Antonini. Per necessità di sintesi, si cercheranno di fornire delle "coordinate" di lettura dell'opinione dissenziente all'interno della Corte costituzionale italiana in relazione alla sentenza oggetto di commento.

La discrepanza tra giudice relatrice e giudice[15] redattore testimonia, come sostenuto in dottrina[16], una forma di *dissenting opinion*, seppur non formalizzata. Infatti, il sistema italiano, come noto, non

[14] Secondo l'Avvocatura dello Stato, intervenuta in giudizio per sostenere l'inammissibilità delle censure vista l'assenza di «un'unica soluzione costituzionalmente obbligata», ritiene che «la limitazione soggettiva e temporale dell'esonero troverebbe […] spiegazione nella ristrettezza delle risorse finanziarie a disposizione, le quali hanno consentito, in questa prima fase di applicazione del beneficio […] la fruibilità dell'esonero contributivo soltanto all'attuale platea». L'ampliamento ad altre categorie di madri lavoratrici comprometterebbe l'incisività del beneficio e soprattutto rischierebbe di produrre contrasti con l'art. 81 Cost. (parametro non indicato dal giudice rimettente) in virtù del necessario reperimento di copertura finanziaria destinata all'ampliamento delle beneficiarie.

[15] Un primo esempio di scissione tra giudice relatore e redattore si ritrova nella sentenza n. 393 del 2006 della Corte costituzionale. Per un commento si veda A. RUGGERI, *La Consulta e il* dissent *ostentato (nota minima a Corte cost. n. 393 del 2006)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 novembre 2006, ripreso e commentato da A. FUSCO in *«Ne*

conosce l'istituto dell'opinione dissenziente pubblica, in quanto la Corte decide secondo il principio di collegialità e unitarietà della decisione[17].

Tale collegialità, in molte occasioni solo apparente, viene messa in profonda crisi dalla prassi di sostituzione del giudice relatore (o in questo caso della giudice relatrice) nel momento di redazione della sentenza: tale aspetto, come ribadito in dottrina[18], è l'unica occasione in cui emerge in forma "pubblica" – seppur in qualche modo celata – il dissenso interno al collegio. Tale dissenso diventa talmente forte da non poter essere "ricucito": assume quindi non solo una valenza organizzativa, ma anche e soprattutto argomentativa.

In tale prospettiva, la forma di dissenso si ritrova anche nel tessuto argomentativo della pronuncia, la quale sembra limitarsi più che altro a una puntuale ricostruzione della complessa e articolata disciplina normativa, bisognosa di una razionalizzazione, piuttosto che incidere direttamente sul nodo sostanziale della questione.

Se a questo si aggiunge una declaratoria di inammissibilità per discrezionalità legislativa accompagnata da un monito al legislatore – di cui si renderanno, seppur brevemente, espliciti i limiti – appare rivelatrice di una composizione non pacifica delle diverse opinioni interpretative presenti all'interno del collegio. Questo assetto decisionale appare più che altro improntato alla

riparleremo, dunque, tra quale tempo»: a proposito dell'introduzione delle opinioni separate (e non meramente dissenzienti) vs. l'attuale forma di «dissenso mascherato», in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 1/2021, pp. 360-367. Per un altro esempio molto noto della sostituzione del giudice relatore si rimanda alla sent. n. 262 del 2017 della Corte costituzionale, con commento di R. IBRIDO, *"Il meglio deve ancora venire". La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato*, in *Diritti comparati*, 22 gennaio 2018.

[16] Si vedano le opere già citate di N. ZANON, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale*, cit.; B. CARAVITA, in *Ai margini della* dissenting opinion. *Lo "strano caso" della sostituzione del relatore nel giudizio costituzionale*, cit.; nonché gli scritti di D. CAMONI, *Due importanti lezioni europee per l'introduzione dell'opinione dissenziente nella Corte costituzionale italiana*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3/2021, pp. 59 ss. e A. RUGGERI, *Ancora in tema di opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali: è meglio accendere i riflettori sulla Consulta o lasciarla in penombra?,* in *Giustiziainsieme.it, gennaio* 2021.

[17] Ricostruisce l'evoluzione normativa della *dissenting opinion* "all'italiana" N. ZANON nel suo *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale*, cit., pp. 8-10 dove l'Autore ripercorre il percorso che ha portato a tale fenomeno. In particolare, l'Autore ricorda l'art. 16 della l. 87 del 1953, il quale chiarisce che le decisioni della Corte sono assunte a maggioranza. Nelle norme integrative, però, si ha l'evoluzione più interessante. Inizialmente, nella versione originaria di queste, l'art. 18 prevedeva che la decisione dovesse essere sottoscritta da tutti i giudici, senza indicazione del giudice estensore. Si ha poi la modifica delle norme integrative del 7 luglio 1987 ove la Corte sopprime tale obbligo imponendo che le decisioni, da quel momento, fossero sottoscritte dal Presidente e dal giudice redattore. Infine, vi è stato il riconoscimento della possibile non coincidenza del giudice relatore della causa e il giudice redattore della pronuncia ai sensi dell'art. 20, comma 4, delle Norme integrative per cui «dopo la votazione, la redazione della sentenza o dell'ordinanza è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia assegnata dal Presidente ad altro o a più giudici».

[18] Lo sottolinea B. CARAVITA, in *Ai margini della* dissenting opinion. *Lo "strano caso" della sostituzione del relatore nel giudizio costituzionale*, cit.

cautela, ritrovabile nella scelta di evitare un allargamento della platea di beneficiarie in un ambito connotato sì da un'indubbia discrezionalità legislativa, ma soprattutto da rilevanti implicazioni finanziarie.

3.2. Le sopravvenienze legislative e la ricostruzione del quadro normativo

Una parte abbastanza consistente del Considerato in diritto della sentenza n. 159 del 2015 è dedicata alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, preceduta da una considerazione in tema di *ius superveniens*.

Infatti, la Corte dà atto del fatto che, oltre alla disciplina oggetto della questione di legittimità costituzionale, che – come ricordato – considera il triennio dal 2024 al 2026, è stata affiancata una successiva normativa, dalla funzione integrativa, quanto al biennio 2025-2026, e una normativa di regolamentazione a regime.

Prima di procedere alle brevi considerazioni svolte dalla Corte sul tema dello *ius supervenies*, appare, ad avviso di chi scrive, più logico ripercorrere, seppur in modo sintetico, il quadro normativo complessivo delineato dai citati interventi successivi alla rimessione della questione alla Corte costituzionale per segnalare come questi non costituiscano, come evidenziato dal Giudice costituzionale, un'occasione di restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla non manifesta infondatezza e rilevanza alla luce delle novelle legislative[19].

Nel punto 5 del Considerato in diritto, la Corte procede a una puntuale ricostruzione del quadro normativo complessivo all'interno di cui si inserisce la misura oggetto di scrutinio di legittimità, valorizzando in particolare le sopravvenienze legislative intervenute nelle more del giudizio.

La Corte ricostruisce il contenuto dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n, 213 del 2023[20] e poi riconosce come, nella pendenza del giudizio, sia stato introdotto l'art. 1, comma 219, della

[19] Sull'istituto dello *ius superveniens* come occasione di restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza della questione si vedano, *ex multis*, A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo nel processo costituzionale incidentale*, Giuffrè, 1965; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, 1984, p. 47; R. ROMBOLI, *Evoluzione giurisprudenziale e aspetti problematici della restituzione degli atti al giudice a quo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 543 ss.

[20] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 5 del *Cons. in Diritto*: «Venendo, dunque, alle norme censurate, la prima si rinviene nell'art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023, che, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, ha disposto un esonero totale e senza limiti di reddito, ma nel limite massimo annuo di tremila euro riparametrato su base mensile, dal pagamento della quota di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i

legge n. 207 del 2024 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*) il quale ha parzialmente ridefinito – estendendolo – l'esonero contributivo in favore delle lavoratrici madri, limitatamente agli anni 2025-2026, e ha previsto una disciplina a regime dal 2026. Per il biennio «la platea delle beneficiarie è stata estesa a tutte le lavoratrici dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, nonché a quelle autonome, che percepiscano almeno una tra varie tipologie di redditi (da lavoro autonomo, d'impresa in contabilità ordinaria, d'impresa in contabilità semplificata o da partecipazione) e non abbiano optato per il regime forfettario»[21] entro il limite di 40.000 euro annui: tale nuovo esonero ha da un lato esteso la platea delle beneficiarie, ricomprendendovi anche le madri con rapporto di lavoro a tempo determinato, ma ha una portata completamente diversa rispetto a quella prevista dalle norme censurate ha di fatto favorito le persone più abbienti, in quanto più alta è la retribuzione, più alto è l'esonero contributivo.[22]

Il citato mutamento normativo non impone «la restituzione degli atti al rimettente»[23]: non siamo in presenza di uno *ius superveniens*, perché questo si verifica solo quando la novella legislativa incida sostanzialmente sul nucleo normativo oggetto di censura che impone una restituzione degli atti al giudice *a quo* per una valutazione in merito alla non manifesta infondatezza e, soprattutto, alla rilevanza.

In questo caso, questo aspetto non si verifica in quanto la novella legislativa incide solo parzialmente sulla norma della cui legittimità costituzionale si sta dubitando, affiancandosi per le annualità successive[24]. Seppur siano state comprese nell'esonero contributivo, dall'anno 2025,

superstiti a carico del lavoratore a favore delle sole lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo.

Vi si aggiunge la previsione di cui al successivo comma 181 del medesimo art. 1, parimenti censurato, che ha riconosciuto «in via sperimentale», per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, un esonero totale e senza limiti di reddito sempre esclusivamente a beneficio delle lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di due figli, sino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo»

[21] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 5.2. del *Cons. in Diritto*.

[22] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 5.2. del *Cons. in Diritto*: «Il nuovo esonero contributivo riconosciuto ha assunto tutt'altra portata rispetto a quella prevista dalle norme censurate, dal momento che è stato rapportato a un limite di reddito, evitando quindi di assumere effetto regressivo, come nel caso dell'esonero disposto per l'annualità 2024, che ha di fatto favorito le persone più abbienti, giacché quanto più alta è stata la retribuzione, tanto più alto è stato l'esonero (sia pure nel limite massimo annuo di tremila euro, pari a 250 euro mensili)».

[23] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 4 del *Cons. in Diritto*.

[24] Si vedano Corte Cost., sentt. nn. 215 del 2023, 20 del 2021 e 203 del 2016. In questi casi si verifica quell'ipotesi che F. DAL CANTO in *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953,* in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni dalla legge n. 87 del1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p.

anche le madri lavoratrici con contratto a tempo determinato – che era una delle condizioni di cui si lamentava l'esclusione nella normativa relativa all'anno 2024 – tale aspetto non incide in quanto nell'anno in cui è stato proposto il ricorso da cui origina la questione di legittimità costituzionale il divieto era ben presente e scritto nelle norme.

Un "ravvedimento successivo" del legislatore non incide, però sulla problematicità insita dell'iniziale esclusione in cui il giudice *a quo* ha ravvisato un potenziale dubbio di costituzionalità.

In questa prospettiva, la ricostruzione del quadro normativo consente alla Corte di inserire la disciplina censurata in un contesto dinamico, segnato da interventi successivi e progressivi, circoscrivendo la portata dello *ius superveniens* e delimitando il perimetro del sindacato di costituzionalità. Tale decisione, a mio avviso, non appare neutra: ne deriva una lettura sistemica della sequenza normativa che, se da un lato valorizza la progressività dell'intervento legislativo, dall'altro rischia di attenuare il rilievo delle asimmetrie prodotte dalla disciplina originaria.

4. L'inammissibilità per discrezionalità legislativa e il monito al legislatore

Dopo aver descritto alcuni aspetti processuali particolarmente rilevanti della sentenza, è sul terreno della tecnica decisoria adottata dalla sentenza n. 159 del 2025 che si manifesta il punto più problematico o, quantomeno, più discutibile, ossia la scelta della Corte costituzionale di definire il giudizio di costituzionalità con una declaratoria di inammissibilità, che risulta però essere solo apparente. Infatti, l'inammissibilità viene pronunciata a seguito di un riconoscimento dell'ampia discrezionalità legislativa in materia di politiche sociali ed è accompagnata da un esplicito monito al legislatore.

La Corte in questa sentenza non procede a un vaglio sostanziale delle censure prospettate dal giudice *a quo*, limitandosi, come già detto, a ricostruire il quadro normativo, valutarne le

224 teorizza così «giudicando lo *ius superveniens* ininfluente ai fini di un'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere, la Corte decide di proseguire lo scrutinio della disposizione originariamente impugnata». In questo caso, infatti, le novelle legislative successive non avrebbero condotto, sicuramente, a una dichiarazione di cessazione della materia del contendere relativa alle madri lavoratrici con contratto a tempo determinato, in quanto queste, effettivamente, nel 2024 non avevano potuto godere dell'esonero contributivo e la pronuncia di illegittimità costituzionale, seppur già di per sé superata – sotto questo specifico profilo – dalla novella del 2024 per l'anno 2025, avrebbe inciso sulla loro posizione giuridica condannando l'INPS al pagamento delle somme relative all'esonero contributivo non goduto in favore delle lavoratrici escluse.

evoluzioni, sistematizzare e "rendere più comprensibile" al lettore la materia, senza affrontare il nodo della questione. Questa scelta, da un lato si inserisce in una consolidata linea giurisprudenziale per cui – nei casi di materie che prevedono un esborso economico o l'allocazione di risorse finanziarie in capo allo Stato – la Corte utilizza un atteggiamento cauto, di *self restraint*; dall'altro non può che sollevare dubbi sull'effettività di questa scelta, in quanto si tratta di scelte legislative, seppur discrezionali, che però incidono sull'effettività dei diritti sociali e, di conseguenza, sull'uguaglianza sostanziale[25].

In ottica di valutazione sulle scelte operate dal legislatore, la Corte si limita ad affermare che «la tecnica della normazione temporanea e sperimentale ben può essere funzionale a verificare, in relazione alle risorse disponibili, la più adeguata configurazione del beneficio attribuibile»[26], ma non si esime dal riconoscere che le disposizioni censurate, ossia l'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023 presentano «diverse criticità».

La motivazione di queste criticità si articola lungo due linee argomentative.

In primo luogo, la Corte sottolinea l'opacità della *ratio* di tali disposizioni, rilevando che esse introducono un esonero contributivo a favore delle categorie più abbienti[27], escludendo le lavoratrici madri con contratto di lavoro a tempo determinato, che però possono beneficiare, entro una certa soglia retributiva, di un generale ma parziale esonero contributivo ai sensi dell'art. 1, comma 15, della stessa legge[28], che non considera, però, l'essere madri.

In secondo luogo, la Corte ritiene che, nonostante le criticità rilevate, queste impediscono l'intervento manipolativo della norma in luce dell'impossibilità di procedere all'estensione della platea di beneficiarie. Sembra, quindi, verificarsi una scissione tra il piano dell'"essere" – ossia

[25] Così N. CANZIAN, *Il divieto per la Corte costituzionale di sindacare l'uso del potere discrezionale del Parlamento*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Editoriale scientifica, 2024, pp. 416-417, nonché P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale – legislatore rapporesentativo*, in *Nomos*, fasc. 3/2023, pp. 3 ss.

[26] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 6 del *Cons. in Diritto*.

[27] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 6 del *Cons. in Diritto*: «data l'assenza di un limite di reddito o di retribuzione e considerata la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro»

[28] Art. 1, comma 15, legge n. 213 del 2023: «In via eccezionale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, per i rapporti di lavoro dipendente, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero, senza effetti sul rateo di tredicesima, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 6 punti percentuali, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, al netto del rateo di tredicesima. L'esonero di cui al primo periodo è incrementato, senza effetti sul rateo di tredicesima, di un ulteriore punto percentuale, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.923 euro, al netto del rateo di tredicesima. Tenuto conto dell'eccezionalità della misura di cui al presente comma, resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche»

l'impossibilità dell'intervento manipolativo sulla normativa in quanto materia ampiamente discrezionale – e quello del "dover essere" – ossia quello della necessaria valutazione sugli aspetti realmente problematici delle esclusioni.

La discrezionalità legislativa opera, quindi, come freno all'intervento del legislatore, ma più che altro sembra essere uno "scudo" adottato dalla Corte per "decidere di non decidere" in una materia che, inevitabilmente, avrebbe dei riflessi, forse soprattutto finanziari, sull'ordinamento.

Tale impostazione appare coerente con l'impianto giurisprudenziale della Corte: operare in un contesto di risorse limitate impone necessariamente una valutazione ponderata[29]. Come sottolineato, la discrezionalità legislativa in tale contesto appare difficilmente sindacabile, se non nei casi di evidente irragionevolezza[30]. L'impostazione solleva però un rischio di progressivo "passo indietro" della Corte, che finisce per sacrificare l'effettività delle garanzie costituzionali in favore della sostenibilità finanziaria[31] che, sicuramente, è un tema importante, ma va bilanciato.

La Corte, per giustificare questo "passo indietro", si trincera dietro la precisa esposizione del susseguirsi di interventi normativi evolutivi, indicando come il legislatore si sia «gradualmente corretto, fino a giungere alla sostanziale parificazione delle fattispecie delle lavoratrici a tempo determinato e indeterminato»[32] riconoscendo come questo percorso sia «sperimentale transitorio e caratterizzato da graduali correzioni»[33], quasi a trovare una giustificazione alla sua scelta. In questo passaggio emerge con particolare chiarezza l'uso della discrezionalità quale criterio selettivo dell'intervento giurisprudenziale: la temporaneità e la sperimentalità della misura risultano essere fattori non solo inizialmente giustificativi della disparità di trattamento – seppur comunque ritenuta criticabile – ma anche della rinuncia della Corte alla sua decisione.

[29] Corte cost., sentt. nn. 215 del 2023, 30 del 2021, 203 del 2016.

[30] Interessanti sono al riguardo le riflessioni di M. D'AMICO in *Giustizia costituzionale e tecniche decisorie*, Consulta online, marzo 2019, pp. 9-10.

[31] A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)"*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2023, p. 123. Qui l'Autore riporta l'ambiguità della Corte quando si trova di fronte alla materia finanziaria: «[p]er esempio, ora la Corte si ispira a prudenza finanziaria (n. 10/2015, c.d. sentenza Cartabia), ora ma nello stesso anno, invece, incide pesantemente sul bilancio dello Stato, mettendo a rischio i vincoli di bilancio imposti dall'UE e dagli artt. 81 e 97 Cost. (n. 70/2015, c.d. sentenza Sciarra). La possibilità di cambiare idea, e quindi una certa incoerenza di orientamento, più l'effetto "combinato" di manipolazioni nel tempo e nello spazio, usando spesso il *passepartout* della ragionevolezza e le più svariate tecniche decisorie […] permette al Giudice delle leggi una capacità di manovra e dunque un tasso di discrezionalità (nel duplice senso ora self restraint, ora di self activism) ormai amplissimo».

[32] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 6 del *Cons. in Diritto*.

[33] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 6 del *Cons. in Diritto*.

Più problematica ancora appare la questione relativa al lavoro domestico, il quale sembra quasi scomparire nel corso dell'argomentazione della Corte, per poi ricomparire solo alla fine, ove vengono dichiarate inammissibili le censure relative all'esclusione delle lavoratrici domestiche. L'esclusione rimane «tal quale anche nel sopravvenuto quadro normativo»[34], senza che vi sia stato nessun correttivo del legislatore, né sotto il profilo di un'eventuale estensione, né sotto il profilo della rimodulazione della misura.

La Corte giustifica questa esclusione in ragione della disciplina previdenziale applicabile al lavoro domestico e alla sua peculiarità legata alla «natura non imprenditoriale dei datori di lavoro»[35] e su questa base esclude la possibilità di procedere a un'uniformazione della disciplina. In questo modo la Corte non affronta il nodo cruciale della ragionevolezza di tale esclusione, soprattutto se si considera che le lavoratrici madri con contratto di lavoro domestico – il quale, tra l'altro, può essere a tempo determinato o indeterminato – sono esposte a una maggiore fragilità economica.

Dopo aver dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, la Corte afferma che le considerazioni svolte in precedenza non la esimono «dal sollecitare il legislatore a dare coerenza sistematica dell'intero disegno nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri», invitandolo a «interventi strutturali che abbiano capacità di sostenere appieno la maternità» in un contesto nazionale in cui vi è uno dei tassi di natalità più bassi d'Europa[36].

Il ricorso al monito appare, in questo caso, l'altra faccia della medaglia della decisione che, secondo la Corte, è in grado di compensare quella scelta di non intervenire direttamente sul contenuto della disciplina censurata, "spostando la palla" della responsabilità sul legislatore. Tale scelta, ormai ampiamente sperimentata nella giurisprudenza costituzionale, si colloca nella scia di quelle pronunce con cui la Corte, pur riconoscendo la problematicità di una determinata legislazione, preferisce evitare una pronuncia manipolativa, limitandosi a sollecitare un intervento legislativo futuro per far ritornare l'equilibrio di poteri. La dottrina ha efficacemente sottolineato

[34] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 7 del *Cons. in Diritto*.
[35] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 7 *Cons. in Diritto*.
[36] Corte cost., sent. 159 del 2025, punto 8 del *Cons. in Diritto*. Cerca dati sulla natalità in italia e in UE

come tale prassi finisca, spesso, per attribuire al monito una funzione simbolica, specie in assenza di strumenti che ne garantiscano la concreta attuazione[37].

Dopo aver sottolineato le criticità della normativa, evidenziandone anche una confusione e una *ratio* non sempre chiara, l'invito a «dare coerenza sistemica dell'intero disegno» rischia di tradursi in una mera esortazione priva di reale incidenza, tanto più se si considera che la materia è fortemente condizionata da vincoli finanziari e da scelte politiche. Il monito privo di un'indicazione puntuale di intervento e di una finestra temporale entro cui agire[38] rischia ancora di più di rimanere inascoltato.

Vi è però una grossa lacuna: nella motivazione è priva qualsiasi valutazione circa i profili di discriminazione indiretta, che pure costituiva un nodo sollevato dal giudice rimettente anche alla luce della copiosa normativa europea sul tema richiamata nel secondo paragrafo del presente contributo. Questo profilo, ma in generale il profilo della discriminazione, rimane assorbito dalla più ampia valorizzazione della discrezionalità legislativa. Anche questa scelta argomentativa appare rilevante, in quanto sottrae al giudizio costituzionale un'occasione per esprimersi su concetti centrali nella giurisprudenza e nella normativa italiana ed europea antidiscriminatoria. Come osservato, l'analisi della discriminazione indiretta è imprescindibile per dare effettività al principio di uguaglianza sostanziale, in quanto fornisce una lente per cogliere quelle asimmetrie strutturali che si annidano in scelte organizzative e normative[39]. La mancata problematizzazione di tale profilo nella sentenza 159 del 2025 finisce, invece, per lasciare sullo sfondo le ricadute concrete della disciplina sulla condizione delle lavoratrici più vulnerabili.

---

[37] Sul punto N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi*, fasc. 3/2021, p. 90 si domanda «A che scopo, del resto, indirizzare al legislatore moniti che corrono il serio rischio di restare ignorati, quando si tratta di far prevalere immediatamente la superiorità della Costituzione e di eliminare per quanto possibile la lesione denunciata?». Si veda anche P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale – legislatore rappresentativo*, cit., p. 22 dove l'Autore afferma che «sarebbe altresì opportuno che anche l'eventuale monito al legislatore contenuto nella pronunzia di inammissibilità sia fraseggiato in termini di sollecitazione, anche energica e vigorosa».

[38] Non che questo abbia indotto il legislatore a intervenire sempre, si vedano i casi del suicidio medicalmente assistito (sentenza 242 del 2019, preceduta da ordinanza 43 del 2018) e trattamento sanzionatorio per diffamazione a mezzo stampa (ordinanza 132 del 2020 e sentenza 150 del 2021). In entrambi i casi la Corte ha cercato di "indurre" il legislatore ad ascoltare il suo monito dando coordinate entro cui intervenire e un termine stabilito. Di fronte all'inerzia del legislatore, però, la Corte ha deciso "di fare da sola". Per una visione critica della tecnica adottata in quelle occasioni, ossia quella dell'incostituzionalità prospettata, si veda R. PINARDI, *Sulle più recenti tecniche decisionali elaborate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore: le sentenze "a rime possibili" e le ordinanze di "incostituzionalità prospettata"* in M. D'AMICO, N. FIANO (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, Fascicolo speciale monografico n. 10/2025, pp. 15 ss.

[39] M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di Diritto delle donne*, cit., pp. 299 ss.

Nel loro complesso, le scelte argomentative della Corte appaiono orientate a costruire una decisione di equilibrio, volta a evitare un intervento diretto in un ambito politicamente sensibile, ma al prezzo di una significativa compressione del controllo di ragionevolezza e proporzionalità. La discrezionalità legislativa, elevata a criterio dirimente, finisce per operare come uno "schermo" protettivo, idoneo a sottrarre al vaglio costituzionale scelte che incidono profondamente sull'effettività dei diritti sociali e sulla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

Tale esito appare particolarmente problematico se si considera che la stessa Corte riconosce, in più passaggi, la presenza di criticità strutturali nella disciplina censurata, nonché la scarsa chiarezza della sua ratio. Il ricorso alla tecnica dell'inammissibilità, accompagnato da un monito privo di forza cogente, sembra dunque segnare un arretramento del sindacato costituzionale in un settore nel quale, al contrario, sarebbe auspicabile una maggiore attenzione, soprattutto legislativa – ma non solo –, in ragione della centralità dei valori coinvolti e delle possibili ripercussioni su principi costituzionali fondamentali.

5. Riflessioni conclusive

La sentenza n. 159 del 2025 si colloca all'interno di un quadro normativo e giurisprudenziale complesso, nel quale il sostegno economico alla maternità continua a presentare profili di marcata frammentarietà e incoerenza sistemica. Tale contesto fa emergere quanto a rischio sia l'effettività dei diritti delle donne, con forme di tutela diseguali e instabili. La stessa Corte costituzionale, pur arrestandosi di fronte alla discrezionalità legislativa, non manca di riconoscere che le disposizioni censurate «presentano diverse criticità» e che la loro *ratio* non è «oggettivamente chiara». Tali affermazioni, se lette nel contesto complessivo della motivazione, restituiscono l'immagine di un settore nel quale il percorso di tutela delle lavoratrici madri rimane ancora segnato da asimmetrie, discontinuità e soluzioni parziali, con il rischio concreto di comprimere, in via di fatto, la piena garanzia dei diritti sociali connessi alla maternità.

Nella prospettiva degli esoneri contributivi in favore delle madri lavoratrici, il problema di fondo non può dirsi superato neppure alla luce delle sopravvenienze legislative intervenute nelle more del giudizio. Se è vero che la progressiva estensione dell'esonero contributivo alle lavoratrici con contratto a tempo determinato sembra rispondere, almeno in parte, alle censure sollevate dal giudice

rimettente, resta tuttavia irrisolta l'esclusione delle lavoratrici domestiche, che continua a permanere tanto nella disciplina transitoria quanto in quella a regime. Proprio tale persistente asimmetria dimostra come l'evoluzione normativa, pur muovendosi nella direzione di una graduale correzione delle disuguaglianze più evidenti, non sia ancora riuscita a ricomporre in modo coerente l'intero disegno di tutela, lasciando scoperti segmenti occupazionali caratterizzati da particolare vulnerabilità economica e sociale, nei quali si concentra una quota significativa di lavoro femminile. Infatti, la tutela della maternità, nell'attuale quadro normativo in tema di esoneri contributivi, rischia di tradursi in una garanzia selettiva, incapace di assicurare una protezione uniforme ai diritti delle donne.

Nella sentenza, la discrezionalità legislativa assume un ruolo centrale, configurandosi non soltanto come fisiologico spazio di scelta del legislatore in materia di politiche sociali, ma anche come vero e proprio limite esterno al sindacato di costituzionalità. La Corte, pur prendendo atto delle criticità della disciplina, fa ampio ricorso a tale categoria per giustificare la propria rinuncia a un intervento manipolativo. In questa chiave, la discrezionalità legislativa, oltre che a essere uno "scudo" dalla decisione, rischia di tradursi in una tutela attenuata in ambiti che la stessa Costituzione ritiene sensibili e, anzi, che devono essere protetti, come quello del lavoro femminile e della maternità.

Questo atteggiamento emerge con particolare chiarezza se si considera, congiuntamente, la struttura argomentativa della sentenza, il ricorso alla tecnica dell'inammissibilità e il monito rivolto al legislatore. La Corte riconosce le criticità del sistema, ma ne differisce la soluzione, trasferendo sul piano politico la responsabilità di un intervento riformatore. Il monito, così concepito, si presenta come strumento di supplenza argomentativa, volto a compensare la scelta di non decidere nel merito. Non stupisce che tale monito appaia, agli occhi di chi legge, l'ennesima sollecitazione priva di reale forza attiva, destinata verosimilmente a rimanere inascoltata.

In tale prospettiva, anche la peculiare dinamica processuale che ha accompagnato la pronuncia, segnata dalla discrepanza tra giudice relatrice e giudice redattore, assume un significato che trascende il mero dato organizzativo. Essa sembra riflettere una tensione interna al collegio, riconducibile proprio alla difficoltà di pervenire a una soluzione condivisa su un terreno caratterizzato da elevata complessità politica, economica ma soprattutto costituzionale. La *dissenting opinion* "all'italiana", che in questa occasione torna a manifestarsi, rappresenta così il sintomo di un dissenso profondo circa i limiti dell'intervento giurisdizionale in ambiti nei quali la

discrezionalità legislativa si intreccia con la tutela dei diritti sociali e, in particolare, con la protezione di diritti femminili.

Letta in controluce, la successiva progressione legislativa sembra confermare tale ricostruzione. Il susseguirsi di interventi normativi correttivi restituisce l'immagine di un legislatore impegnato in un continuo aggiustamento incrementale, privo di una visione sistemica complessiva. In questo scenario, la Corte sembra aver scelto di collocarsi in una posizione di attesa, rinunciando a svolgere una funzione propulsiva e limitandosi a prendere atto dell'evoluzione normativa, senza incidere in modo significativo sul suo indirizzo. Il risultato è un quadro nel quale la tutela dei diritti delle donne appare affidata a interventi frammentari, anziché a una strategia normativa strutturale.

Ne risulta una configurazione del sindacato di costituzionalità fortemente improntata alla cautela, nella quale il bilanciamento tra tutela dei diritti sociali e sostenibilità finanziaria si risolve prevalentemente a favore di quest'ultima. Se tale impostazione appare comprensibile alla luce dei vincoli di finanza pubblica e della natura politica delle scelte allocative, essa solleva tuttavia interrogativi di fondo circa la capacità della Corte costituzionale di presidiare, in modo effettivo, l'eguaglianza sostanziale e la protezione della maternità, valori che la Costituzione colloca tra i principi fondanti dell'ordinamento.

In conclusione, la sentenza n. 159 del 2025 mette in luce con particolare nettezza le tensioni che attraversano il controllo di costituzionalità in materia di politiche sociali: da un lato, l'esigenza di rispettare l'ampio margine di apprezzamento del legislatore; dall'altro, la necessità di evitare che tale discrezionalità si trasformi in un alibi per sottrarre al vaglio costituzionale scelte che incidono profondamente sulla condizione delle categorie più fragili. In tale prospettiva, i diritti delle donne e, in particolare, i sostegni alla maternità, sembrano emergere – anche in questa occasione – come diritti implicitamente negoziabili[40]. È in questo spazio di tensione che si gioca, ancora una volta, la credibilità del sindacato costituzionale quale strumento di garanzia effettiva dei diritti.

[40] Si veda sul punto M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di diritto delle donne*, cit, p. 497 dove le autrici riconoscono che oggi si assiste a «vistosi passi indietro» che vedono «non a caso, come prime vittime proprio le donne e la loro fragile emancipazione».