



## **CORTE COSTITUZIONALE**



### **Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021**

Giuliano Amato - Presidente della Corte costituzionale

Palazzo della Consulta 07 aprile 2022



## Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021

### 1. Premessa

Anche nel 2021 la Corte costituzionale si è trovata a operare in un quadro di ampia diffusione della pandemia da Sars Cov-2. Tuttavia, ciò non solo non ne ha interrotto l'attività – siamo stati un punto fermo nella vita delle istituzioni – ma ha anzi fornito un decisivo impulso alla riforma del processo costituzionale.

Il processo telematico è a regime dal 3 dicembre 2021. E' nata la piattaforma *e-Cost*, con cui avvocati e Avvocatura dello Stato, giudici, cancellieri e parti dei giudizi di costituzionalità possono trasmettere e scambiare atti e documenti in modalità informatizzata.

L'incidenza della pandemia di Covid-19 sull'attività della Corte costituzionale rileva, nel 2021, anche sotto un altro profilo. Infatti, se il 2020 può essere considerato l'anno in cui la Corte ha dovuto adattare il suo *modus operandi* alle esigenze di distanziamento sociale che le misure di contenimento della pandemia richiedevano, e tuttora richiedono, il 2021 è l'anno in cui tali misure diventano l'oggetto della sua attività ed essa è chiamata più volte a pronunciarsi, dopo le primissime decisioni di fine 2020, sulla normativa, statale e regionale, adottata per far fronte ai problemi posti dalla diffusione del virus Sars Cov-2.

Sempre nel 2021, inoltre, la Corte costituzionale ha continuato il suo percorso di "apertura" alla società, in particolare attraverso l'esperienza della libreria dei *Podcast*, che si è arricchita di ulteriori "episodi" e, il 12 febbraio 2021, ha visto nascere una nuova serie, gli "incontri". Si sono così messi a confronto i giudici costituzionali e il mondo della cultura, delle scienze e delle arti, dialogando su laicità dello Stato, cultura della pena, memoria, legge elettorale, Università, diritto d'amore, natura umana, riparazione del linguaggio e molti altri temi. Un dialogo fra mondi diversi, che riscoprono un'unità e un senso di comunità ancor più preziose in tempi difficili e divisivi come quelli attuali.

È altresì proseguita la collaborazione tra scuola e Corte, attraverso il programma di lezioni organizzate e, fra il 3 maggio e il 2 giugno 2021, la serie di incontri virtuali tra giudici costituzionali e scuole “Insieme verso il 2 giugno”, con lezioni trasmesse in *streaming* e sempre disponibili *online*.

Da tempo l’esigenza di far conoscere la Corte costituzionale e persino i luoghi in cui svolge i suoi compiti ha “portato” la Corte stessa sui mezzi d’informazione. Ciò è accaduto anche nel 2021, con la partecipazione a interviste e piattaforme, per far capire al grande pubblico televisivo il ruolo da essa svolto e la sua incidenza nella vita di ciascun cittadino e delle istituzioni.

Da ultimo, anche quest’anno la Relazione del Presidente è accompagnata dalla pubblicazione di un Annuario – in versione cartacea, online e inglese – quale ulteriore strumento di comunicazione per raccontare a un pubblico il più ampio possibile l’attività della Corte nell’anno appena trascorso.

## *2. La giurisprudenza costituzionale del 2021. I dati quantitativi*

Come di consueto, l’esame della giurisprudenza costituzionale non può non partire da una breve ma utile ricognizione dei dati quantitativi, approfonditamente analizzati nell’apposito volume redatto dal Servizio Studi della Corte.

Il primo dato che deve segnalarsi riguarda il totale delle decisioni, che nel 2021 è pari a 263 pronunce (di cui 206 sentenze e 57 ordinanze), in lieve diminuzione rispetto alle 281 del 2020. Si tratta altresì di una cifra inferiore al valore medio dell’ultimo quinquennio, pari a 273 pronunce, che conferma un *trend* di decrescita del numero totale delle decisioni.

Il calo delle decisioni è ovviamente conseguenza della diminuzione degli atti di promovimento dei giudizi innanzi alla Corte, in particolare dei ricorsi in via principale, che rispetto al 2020 scendono da 115 a 68, mentre le ordinanze di rimessione salgono da 207 a 227. Dato complessivamente inferiore ancor di più a quelle del 2019, su cui, nondimeno, potrebbe aver inciso anche il contesto di

diffusione della pandemia (sebbene, come osservato, siano in crescita le ordinanze dopo il calo del 2020).

La maggioranza delle decisioni del 2021 è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (141 pronunce, di cui 115 sentenze e 26 ordinanze), ancora una volta, dunque, superiori a quelle del giudizio in via principale (108 decisioni, di cui 91 sentenze e 17 ordinanze). Solo 2 sentenze sono state rese nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome, mentre sono 12 le pronunce nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (di cui ben 9 sono ordinanze di inammissibilità). Sono tre, infine, le ordinanze di correzione di errori materiali.

Il giudizio in via incidentale, dunque, continua a far registrare il valore più rilevante del contenzioso costituzionale (circa il 53% delle pronunce). In ogni caso, il giudizio in via diretta in cui si esprime il contenzioso fra Stato e Regioni fa registrare un dato piuttosto alto (circa il 40% delle pronunce), specie considerato il *trend* degli ultimi 15 anni (generalmente attestato attorno al 30-35%).

Nel 2021 si registra altresì una lieve riduzione dei giudizi pendenti. Al 1° gennaio 2021, infatti, ne pendevano complessivamente 304, a fine anno erano 302. Ciò è frutto soprattutto della maggiore definizione dei giudizi in via principale, con un dato di quelli ancora da definire al 31 dicembre 2021 pari a 83, contro i 124 di inizio anno; nel giudizio incidentale, invece, si passa da 172 a 205 pendenze.

Restano inoltre ragionevolmente brevi i tempi di decisione della Corte – calcolati sull'intervallo tra la pubblicazione dell'atto di promovimento in *Gazzetta Ufficiale* e la trattazione della causa – sebbene si registri un lieve aumento nel giudizio incidentale (media di 245 giorni contro i 226 del 2020), compensati da una lieve riduzione in quello in via principale (351 giorni contro i 372 nel 2020). Prendendo come termine finale quello di deposito della decisione, invece, si passa da 261 a 285 giorni nel giudizio in via incidentale, da 407 a 390 giorni in quello in via principale.

Venendo alla tipologia delle decisioni, si conferma la contrazione del numero delle ordinanze, che sono in genere di inammissibilità, e il progressivo aumento delle sentenze, pari al 78,3% del totale (oltre l'80% nei giudizi di legittimità costituzionale), il dato più alto dal 2007. Si tratta di un dato estremamente significativo, che evidenzia come la Corte entri sempre più nel merito delle questioni.

Con particolare attenzione al giudizio in via principale, deve sottolinearsi che la maggioranza delle pronunce ha riguardato leggi regionali e delle Province autonome (97, contro le 11 su fonti statali). Va poi sottolineato che, delle 64 sentenze recanti almeno un dispositivo di accoglimento, solo in un caso ciò ha riguardato la legislazione dello Stato.

Inoltre, deve senz'altro essere segnalato il primo caso di sospensione in via cautelare di una legge impugnata in via diretta (ordinanza n. 4). In particolare, si è trattato della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, recante deroghe alle misure statali di contrasto all'epidemia di Covid-19, impugnata dallo Stato. La pandemia ha detto la Corte ha richiesto e richiede interventi uniformi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato – evitando il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti dei cittadini, nel caso di misure regionali derogatorie.

### *3. I temi della giurisprudenza costituzionale*

Come ogni anno, numerose sono le pronunce della Corte che si potrebbero segnalare. Rinviano al volume predisposto dal Servizio Studi per un esame più completo, tre sono gli ambiti materiali delle decisioni maggiormente caratterizzanti per l'anno 2021, ossia le pronunce sui diritti sociali, su famiglia e minori e sull'ordinamento penale e penitenziario. A queste deve aggiungersi un ambito di carattere, per così dire, “trasversale”, che ricomprende le decisioni che hanno riguardato, più o meno direttamente, le misure di contenimento della pandemia di Covid-19.

Se ne segnalano già qui, inoltre, due diverse, che hanno comunque un peculiare interesse.

La prima è sul divieto di mandato imperativo (sentenza **n. 207**), in cui la Corte ha chiarito che accordi, istruzioni o vincoli, di matrice privatistica, tra partiti, gruppi parlamentari e parlamentari non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene e nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a suo carico per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito.

La seconda è fortemente innovativa in tema di commissariamento della sanità regionale (sentenza **n. 168**), con particolare riferimento al sistema sanitario calabrese, e ha censurato le modalità di esercizio del potere sostitutivo, nella specie per la mancata attribuzione di una adeguata struttura di supporto al commissario *ad acta*, affidando tale compito alla stessa amministrazione regionale, la cui inefficienza è alla base dell'attivazione del potere sostitutivo.

### *3.1. Corte costituzionale e Covid-19*

Le sentenze **n. 37** (preceduta dalla ricordata ordinanza cautelare **n. 4**) e **n. 198** hanno affrontato il problema dell'inquadramento costituzionale delle misure di contrasto alla pandemia sotto due diversi profili: quello del rapporto tra Governo e Parlamento e quello del riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Sotto il primo profilo, la Corte si è espressa sul modello di gestione dell'emergenza, adottato con il d.l. n. 19 del 2020, che ha attribuito ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'adozione delle specifiche misure per il contenimento della pandemia, tipizzando però le misure adottabili con tali atti, le quali devono essere temporanee e reiterabili non oltre il termine finale dello stato di emergenza. In tal modo, non si è consentita al Governo l'adozione di

provvedimenti *extra ordinem*, né vi è stato un conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale è autorizzato a dare corso alle misure tipiche nei limiti di esercizio della discrezionalità amministrativa, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità e, per i profili tecnico-scientifici, sentito, di norma, il competente Comitato tecnico-scientifico (sentenza n. 198).

Sotto il secondo profilo, la Corte ha precisato che nella gestione della pandemia ragioni logiche, prima che giuridiche, radicano nell'ordinamento l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale. Tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale nella materia «profilassi internazionale», è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. Di conseguenza, non è ammissibile una disciplina regionale diversa sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente, salvo il caso di sopravvenute ragioni, successive all'adozione di un d.P.C.m. e prima che lo Stato intervenga con un nuovo provvedimento (sentenza n. 37).

Il riconoscimento della legittimità del modello di gestione dell'emergenza pandemica non esclude, ovviamente, la necessità di valutare in concreto la legittimità delle specifiche misure adottate.

Sotto tale profilo, all'esame della Corte sono venute essenzialmente le misure legislative di proroga o di differimento di termini, le quali, sebbene giustificate dalle necessarie restrizioni finalizzate al contenimento del contagio, non sempre si sono mostrate rispettose dei principi costituzionali e del necessario bilanciamento dei vari interessi in gioco.

Ciò è avvenuto in riferimento ai processi e ai procedimenti esecutivi, ad esempio attraverso il rinvio delle udienze civili e penali, con relativa sospensione dei termini di prescrizione, ritenuta dalla Corte non rispettosa del principio di legalità, quando la sospensione della prescrizione è stata rimessa a una scelta discrezionale dei capi degli uffici giudiziari e non a criteri certi e predeterminati per legge (sentenza n. 140). Per la proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, di cui non venivano specificati i presupposti

soggettivi e oggettivi (sentenza **n. 128**) per la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del SSN, che poteva dirsi ragionevole e proporzionata nella fase acuta della pandemia, non invece in seguito alla successiva proroga, che pregiudicava eccessivamente i creditori (sentenza **n. 236**).

In secondo luogo, oggetto d'esame da parte della Corte sono state le proroghe concernenti la validità di determinati provvedimenti amministrativi, riscontrandosi l'illegittimità di quelle normative regionali volte a intervenire, appunto, sull'efficacia temporale di tali provvedimenti. Così per la proroga dei titoli edilizi abilitativi, (sentenza **n. 245**), degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale (sentenze **n. 16** e **n. 38**), nonché per la regolazione dei termini d'installazione di strutture esterne da parte di esercizi pubblici in deroga alle vigenti norme paesaggistiche (sentenza **n. 262**).

Le misure restrittive adottate per contenere la pandemia, in particolare i più recenti provvedimenti recanti distinzioni tra soggetti vaccinati e soggetti non vaccinati contro il Covid-19 (cd. *green pass* o certificazione verde) per lo svolgimento di varie attività, hanno "fatto ingresso" nel palazzo della Consulta attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in particolare in giudizi promossi da parlamentari che chiedevano alla Corte di essere sottratti all'applicazione delle norme in questione. Conflitti dichiarati tutti inammissibili e chiaramente volti a sollevare, impropriamente, questioni di legittimità costituzionale delle misure di contrasto alla pandemia (ordinanze **nn. 255, 256, 66, 67**).

Infine, è stato dichiarato inammissibile il conflitto promosso dai sottoscrittori di una petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 111 del 2021 sull'obbligo di *green pass* nella scuola, che lamentava l'omesso esame da parte delle Camere di detta petizione. Il diritto di petizione *ex art. 50 Cost.*, infatti, si configura quale diritto individuale e non quale attribuzione costituzionale e non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i

contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti, cosa avvenuta nel caso di specie (ordinanza **n. 254**).

### *3.2. I diritti sociali*

Nel 2021 si sono poste più volte all'attenzione della Corte misure legislative che condizionavano il godimento di diritti sociali.

In tale ambito, com'è noto, il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sentenze **n. 9** e **n. 52**), ma le limitazioni devono presentare un collegamento con le finalità delle stesse prestazioni (sentenze **n. 7** e **n. 9**) e rispettare rigorosamente il canone di ragionevolezza, senza determinare discriminazioni (sentenza **n. 137**).

Così, misure volte all'esclusivo fine di rispondere a situazioni di grave bisogno economico come l'assegno sociale e la pensione di invalidità non possono essere negate neppure a condannati per delitti di particolare allarme sociale (mafia e terrorismo), quando lo Stato li abbia ammessi a scontare la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Non si può ritenere un soggetto meritevole di accedere a tale regime e poi privarlo dei mezzi per vivere (non necessari per la detenzione in carcere) (sentenza **n. 137**).

Allo stesso modo, è illegittimo escludere da benefici abitativi e di sostegno economico i genitori, condannati in passato per reati contro la persona, quali gli atti persecutori, la violazione degli obblighi di assistenza familiare e i maltrattamenti in famiglia, che restano ciò non di meno titolari del diritto, e prima ancora del dovere, di continuare ad accudire i figli, magari non essendo assegnatari dell'abitazione un tempo comune (sentenza **n. 118** sulla normativa abruzzese).

Maggiori limitazioni sono possibili per taluni benefici economici che non hanno natura meramente assistenziale, ma sono finalizzati al reinserimento nel mondo lavorativo, attraverso un percorso che il soggetto percettore deve essere in grado di seguire. È il caso del reddito di cittadinanza, riguardo a cui risulta legittima la

fissazione di peculiari requisiti morali di accesso, tra i quali la non soggezione a misure cautelari personali, requisiti il cui venir meno legittima la sospensione del beneficio stesso (sentenza **n. 126**).

Particolare attenzione la Corte ha riservato a quelle discipline recanti criteri di accesso ai benefici sociali fondandoli però su un prolungato radicamento territoriale.

Con particolare riferimento al diritto all'abitazione, ad esempio, che rientra tra quei diritti sociali che maggiormente caratterizzano l'ordinamento democratico voluto dalla Costituzione (sentenza **n. 128**), non sono tollerabili nell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica graduatorie basate sull'anzianità di residenza, che nulla ha a che fare con lo stato di bisogno e penalizza in particolare, ma non solo, gli stranieri regolarmente soggiornanti (sentenza **n. 9** sulla normativa abruzzese). Similmente, l'attribuzione di benefici economici di contrasto alla povertà non può avvenire sulla base della necessaria residenza per non meno di cinque anni nella Regione (sentenza **n. 7** sulla legislazione friulana).

Anche la previsione di particolari oneri documentali per i soli residenti extracomunitari può determinare discriminazioni irragionevoli. Così può dirsi per l'onere di presentare, in luogo di una dichiarazione sostitutiva, la documentazione comprovante i redditi prodotti all'estero ai fini dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato da parte del residente cittadino extra-UE, che fa gravare sullo straniero l'inerzia o l'inadeguata collaborazione dell'autorità consolare (sentenza **n. 157**).

Da ultimo, nell'ambito del diritto al lavoro, la sentenza **n. 59** è nuovamente intervenuta in materia di licenziamento economico, dichiarando l'illegittimità del carattere meramente facoltativo della reintegrazione del lavoratore licenziato sulla base di un fatto manifestamente insussistente.

### *3.3. Ordinamento penale e penitenziario*

In materia penale, spettando al Parlamento le scelte di politica criminale, con i relativi delicati bilanciamenti tra diritti e interessi contrapposti, la Corte non può né creare nuove fattispecie criminose o estendere quelle esistenti a casi non previsti, né

incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque attinenti alla punibilità (sentenze **n. 17**, **n. 117** e **n. 259**).

Le scelte del legislatore, tuttavia, non possono essere manifestamente irragionevoli o arbitrarie, recando un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale.

Di particolare rilevanza la sentenza **n. 150** sui delitti a mezzo stampa, riguardo ai quali la sanzione detentiva va limitata ai casi di eccezionale gravità. Risulta così illegittima la circostanza aggravante per il delitto di diffamazione a mezzo della stampa, che comporta sempre l'applicazione della pena detentiva; ciò, infatti, disincentiva la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri. Diversamente, invece, per l'aggravante di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che stabilisce soltanto in via alternativa la pena detentiva, attribuendo al giudice un potere discrezionale che deve essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione indicati nell'art. 133 cod. pen.

Segnalo anche la dichiarazione di illegittimità della disposizione che rendeva inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale che non abbiano depositato un'istanza di accelerazione. Questa, infatti, non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali e, dunque, non rivela efficacia effettivamente acceleratoria del giudizio, potendo al più la sua mancata presentazione assumere rilievo ai fini della determinazione della misura dell'indennizzo (sentenza **n. 175**).

Anche quello dell'ordinamento penitenziario è un settore in cui massimamente la Corte si trova innanzi alla discrezionalità legislativa, la qual cosa comporta, di conseguenza, l'adozione di numerose pronunce recanti moniti e inviti, più o meno rafforzati, al legislatore.

È il caso dell'ordinanza **n. 97**, su cui si avrà modo di tornare, relativa alle norme che escludono la liberazione condizionale del condannato all'ergastolo, per delitti di criminalità organizzata, che non abbia collaborato con la giustizia. Infatti, non è compatibile con la Costituzione prevedere quale unica possibile strada per accedere

alla liberazione condizionale la collaborazione con la giustizia, perché è necessario che la sua eventuale mancanza possa comunque essere valutata dal tribunale di sorveglianza, sulla base dell'intero percorso carcerario del condannato all'ergastolo. Nondimeno, un intervento meramente "demolitorio" potrebbe mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina in esame, e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa. Si è deciso così di rinviare di un anno la trattazione delle questioni, fornendo al legislatore un periodo di tempo per definire le specifiche ragioni della mancata collaborazione e le prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata del soggetto in questione.

Sempre in materia di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, la Corte ha poi dichiarato illegittimo il divieto di concessione della detenzione domiciliare ai detenuti ultrasettantenni condannati con l'aggravante della recidiva. Si tratta, infatti, di un'irragionevole preclusione, fondata su una valutazione di maggiore pericolosità sociale compiuta dal giudice della cognizione unicamente ai fini della quantificazione della pena, dunque non attuale e non specifica rispetto alla sussistenza delle ragioni che potrebbero deporre a favore della detenzione domiciliare, da apprezzarsi in concreto al momento della decisione sulla relativa istanza (sentenza n. 56).

#### *3.4. Minori e famiglia*

La disciplina dei rapporti di famiglia costituisce un settore assai delicato, in cui vengono in gioco numerosi valori costituzionali, il cui bilanciamento spetta in prima battuta al legislatore, pur nel rispetto di inderogabili principi costituzionali, in *primis* la salvaguardia dell'interesse dei figli. E ciò è ancor più vero alla luce delle modificazioni del concetto di famiglia – che hanno portato al pari trattamento dei figli un tempo definiti legittimi e naturali – nonché in virtù dell'evoluzione scientifica e tecnologica nell'ambito della filiazione.

Con due sentenze, la n. 32 e la n. 33, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in tema di bambini nati da maternità surrogata e di riconoscimento di figli nati da fecondazione eterologa nell'ambito di coppie omosessuali. Ma in ambo i casi è stata ritenuta imprescindibile l'esigenza di tutelare l'interesse dei bambini. Il vuoto oggi esistente non può essere colmato da un intervento puntuale della Corte, che rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato. Esso richiede – si è detto – un intervento del legislatore, che disciplini in modo organico la condizione dei nati nelle diverse circostanze nelle quali quella tutela è più carente (sentenza n. 32).

Con la sentenza n. 133 è stato invece dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 263, terzo comma, cod. civ., in tema di contestazione del riconoscimento del figlio quando il padre scopra di non essere il genitore biologico. Nei casi diversi dall'impotenza, infatti, è irragionevole che il termine di un anno decorra dal momento dell'annotazione dell'atto invece che dal giorno della scoperta, precludendo all'autore del riconoscimento l'accesso a un giudizio nel quale l'interesse alla verità biologica viene, in ogni caso, sempre bilanciato in concreto dal giudice con l'interesse del figlio.

Da ultimo, va segnalata l'ordinanza n. 18, con cui la Corte ha sollevato innanzi a sé le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui reca l'obbligo di attribuire ai figli, in mancanza di diverso accordo dei genitori, il cognome paterno; obbligo che appare incompatibile con la necessità, costituzionalmente imposta dagli artt. 2 e 3 Cost. (e dalle fonti europee e internazionali), di garantire l'effettiva parità dei genitori, la pienezza dell'identità personale del figlio e di salvaguardare l'unità della famiglia.

#### *4. Corte costituzionale e legislatore*

Il dialogo tra Corte e legislatore è un aspetto della giurisprudenza costituzionale che costituisce ormai da tempo un punto fermo della Relazione annuale, con un dato

dei moniti in costante crescita, ben 29 nel 2021, contro i 25 del 2020, i 20 del 2019 e i 10 del 2018.

**1) In alcuni casi, la Corte rileva profili di perplessità della disciplina sottoposta al suo esame, inidonei però a determinarne l'illegittimità (e dunque la fondatezza delle questioni), e invita il legislatore a rivedere tale disciplina.**

E qui si va da taluni aspetti eccessivamente rigorosi della disciplina per l'accesso alle misure alternative alla detenzione (sentenza n. 173), specie in riferimento ai detenuti minorenni (sentenza n. 231) alle condizioni ostative del rilascio della patente di guida, (sentenza n. 152); la rigida incompatibilità tra l'erogazione della Naspi per lavoro subordinato e l'incentivo all'autoimprenditorialità (sentenza n. 194); «i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare» per le sale bingo (sentenza n. 49).

**2) In altri casi, invece, la Corte ravvisa ragioni d'illegittimità nelle norme oggetto del giudizio e, tuttavia, ritiene di non potere essa fornire la soluzione, in virtù degli ampi spazi riservati alla discrezionalità legislativa.**

Casi in cui, in passato, sovente la Corte adottava una sentenza additiva di principio, rinviando alla discrezionalità del legislatore per l'attuazione di tali principi; la qual cosa, in assenza di un immediato intervento legislativo, creava difficoltà ai giudici, che non potevano più applicare la vecchia norma ma neppure attuare la nuova, non sempre facilmente ricavabile.

Da qui la preferenza della Corte per una decisione d'inammissibilità delle questioni, specie quando l'eventuale caducazione di norme legislative produce effetti sull'ordinamento che necessitano di adeguati bilanciamenti legislativi.

Si pensi alle già citate pronunce concernenti i figli nati tramite il ricorso alla maternità surrogata (sentenza n. 33) o alle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo (sentenza n. 32), alla tutela del diritto soggettivo di elettorato passivo, nella specie della tutela antecedente alle elezioni, (sentenza n. 48), o al sistema di designazione del sindaco metropolitano (riguardo a cui si evidenzia la necessità di un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento

dell'ente metropolitano si svolga in una condizione di non conformità ai canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa, sentenza n. 240). Deve poi ricordarsi la sentenza n. 120 sull'aggio nel servizio di riscossione, in cui la Corte sottolinea l'indifferibilità di una riforma della materia, che comporti la valutazione della perdurante ragion d'essere dell'aggio, posto che rischia di far ricadere su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria (monito recepito dal legislatore con la legge di bilancio 2022).

**3) Vi sono poi le vicende in cui la Corte – in un primo tempo solo con le c.d. “rime obbligate”, più di recente anche con le c.d. “rime possibili”, vale a dire attingendo a soluzioni già presenti nell'ordinamento – adotta sentenze additive, invitando pur sempre il legislatore a valutare altre soluzioni.**

È il caso dei corsi di formazione per l'abbattimento della fauna selvatica, in relazione al coinvolgimento dell'ISPRA, di cui alla sentenza n. 116; del procedimento autorizzatorio unico regionale, in relazione al provvedimento di VIA, di cui alla sentenza n. 53; della disciplina degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale, di cui alla sentenza n. 201.

**4) Altre volte, invece, la Corte ha scelto di creare un “vuoto” normativo, lasciando al legislatore il compito di colmarlo e fornendo a tal proposito talune indicazioni sulle scelte da compiersi.**

Ciò è accaduto per la declaratoria d'illegittimità dell'obbligo di colpire con sanzione anche chi si fosse rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, riguardo a cui la Corte rinvia al legislatore per una più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto (sentenza n. 84).

Così ancora per l'illegittimità della sanzione amministrativa prevista dalla normativa di contrasto alla ludopatia, in quanto eccessivamente severa e non suscettibile di graduazione in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto (sentenza n. 185).

Mentre con la già ricordata sentenza **n. 150** la dichiarazione d'illegittimità dell'aggravante di diffamazione a mezzo stampa si accompagna all'indicazione della necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica e assicurare un'adequata tutela della reputazione individuale contro illegittime aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività.

**5) Devono segnalarsi, infine, talune vicende in cui il “monito” ha assunto caratteristiche peculiari e rafforzate.**

Così, la già ricordata ordinanza **n. 97** sull'ergastolo ostativo ha fatto ricorso al meccanismo già usato per il c.d. “caso Cappato” (ord. n. 207 del 2018), rinviando di circa un anno il giudizio per dare al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia.

Particolare anche quanto previsto dalla sentenza **n. 41**, che ha dichiarato illegittime le norme sulla stabile utilizzazione dei giudici ausiliari come componenti dei collegi di Corte d'appello. L'impatto complessivo della pronuncia sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia, infatti, richiede che si lasci al legislatore un sufficiente lasso di tempo per assicurare la «necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale». Sotto tale profilo, già il d.lgs. n. 51 del 1998 stabiliva che le disposizioni sui magistrati onorari si sarebbero applicate «fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'art. 106, secondo comma, della Costituzione». E di tale riordino lo stesso legislatore ha fissato al 31 ottobre 2025 la data per la sua piena entrata in vigore. La Corte, pertanto, fa valere proprio tale termine, quale dato normativo già presente nell'ordinamento, ai fini della decorrenza della declaratoria d'illegittimità costituzionale.

In un certo senso, una forma di monito può riscontrarsi anche nell'autorimessione di una questione di legittimità costituzionale, potendo il legislatore intervenire nelle more della trattazione della questione sulla base delle

indicazioni di cui all'ordinanza di rimessione; è il caso della ricordata ordinanza **n. 18** sul patronimico.

## *5. Corte costituzionale e Corti europee*

La compenetrazione tra diritto interno, diritto dell'UE e sistema CEDU è ormai da tempo una realtà che si riflette profondamente sulla giurisprudenza costituzionale, con le ovvie peculiarità che caratterizzano i due sistemi sovranazionali.

### *5.1. Corte costituzionale e Corti di giustizia UE*

Il dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea entra in modi diversi nella nostra giurisprudenza.

Sono frequenti i casi nei quali il giudice *a quo* evoca come parametri interposti norme europee (sentenza **n. 182**), ivi comprese quelle della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (sentenze **n. 213**, **n. 185**, **n. 33** e **n. 30**).

In questi casi la nostra Corte interpreta tali parametri richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, come è accaduto per il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori, se questo corrisponde al loro interesse (sentenza **n. 32**), o per l'illegittimità della previsione, quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva, dell'utilizzo di prodotti privi di OGM (sentenza **n. 23**).

Ove il giudice si sia già rivolto alla Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale e ne abbia ottenuto una sentenza di non conformità della disciplina italiana ai parametri europei, è lo stesso giudice che deve disapplicare le disposizioni di diritto italiano, senza rivolgersi alla nostra Corte. Quando il giudice, invece, pur potendosi rivolgere alla Corte europea, si rivolge alla Corte costituzionale, sulla base di parametri europei e interni, ben può accadere che sia quest'ultima a disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per quanto attiene ai parametri di sua competenza.

Ciò si è verificato in due casi nel 2021, entrambi in riferimento al mandato di arresto europeo e all'obbligo di consegna in situazioni particolari, come quella di persone afflitte da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili (ordinanza **n. 216**), o di persone che dimorino o risiedano sul suo territorio, avendo in esso legami radicati (ordinanza **n. 217**). Si noti sin d'ora che in entrambi i casi il rinvio è stato motivato dalla nostra Corte con la trasparente finalità di raggiungere interpretazioni che evitino il conflitto fra il nostro diritto nazionale e quello europeo.

### *5.2. Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*

A differenza delle decisioni della Corte di giustizia, quelle della Corte di Strasburgo comportano la condanna dello Stato nel caso che le ha provocate, nonché l'obbligo per il legislatore di correggere la legislazione ritenuta difforme dalla CEDU. Tuttavia, quando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sia univoca nel condannare una determinata disposizione di diritto italiana, se la stessa disposizione è portata innanzi alla nostra Corte, quest'ultima ne dichiara l'illegittimità per violazione del parametro costituzionale, quindi dell'art. 117, primo comma, Cost. (così le c.d. "sentenze gemelle" della Corte costituzionale, n. 349 e n. 348 del 2007). Il che in più casi porta a una concorrenza di tutele con i parametri interni (sentenze **n. 182** e **n. 213**).

Nel 2021 si possono così segnalare talune dichiarazioni d'illegittimità costituzionale, adottate anche in riferimento a disposizioni della CEDU, sulla base dell'interpretazione della Corte di Strasburgo, spesso in correlazione a disposizioni della stessa Costituzione. È il caso delle già ricordate pronunce sull'illegittimo onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (sentenza **n. 9**); sull'illegittimità dell'ineffabile applicazione cumulativa di reclusione e multa nella diffamazione a mezzo della stampa (sentenza **n. 150**); sull'illegittimità della sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia (sentenza **n. 185**); sull'illegittimità dell'obbligo di sanzione per il rifiuto di rispondere alle

domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del diritto al silenzio (sentenza n. 84); sull'illegittimità dell'obbligo di deposito di un'istanza di accelerazione per l'ammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale (sentenza n. 175).

Inoltre, pur senza comportare l'illegittimità delle disposizioni censurate, la CEDU, così come interpretata dalla Corte EDU, può entrare nelle decisioni della Corte costituzionale, anche ponendosi alla base dei moniti al legislatore.

Così, per il tema dell'ergastolo ostativo sul quale la nostra Corte non ha potuto non ricordare il caso Viola contro Italia, nel quale la corte EDU aveva ritenuto contrario all'art. 3 della CEDU che solo la collaborazione con la giustizia consente di dimostrare la dissociazione dal mondo mafioso (ordinanza n. 97).

Si pensi ancora al tema del rapporto di filiazione tramite ricorso alla c.d. maternità surrogata, in cui il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU è corrispondente all'insieme dei principi costituzionali, i quali, per un verso non ostano alla non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero di riconoscimento della doppia genitorialità ai componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata; per l'altro, impongono che, in tali casi, sia comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del legame con coloro che esercitano di fatto la responsabilità genitoriale (sentenza n. 33).

## *6. Il bilancio del 2021: tra speranze incoraggianti e realistici timori*

Il 2021 si chiude con alcuni segnali incoraggianti, in un contesto generale che desta invece preoccupazione.

Incoraggiante è senz'altro il quadro dei rapporti con il Parlamento, in un anno che, come ricordato, è stato intenso per quanto concerne i moniti e gli inviti al legislatore, a cui quest'ultimo, nondimeno, già in corso d'anno ha saputo dare alcune risposte.

Si pensi alla riforma del servizio di riscossione, di cui alla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), che ha previsto, in seguito alla ricordata sentenza **n. 120**, l'abbandono dell'aggio in favore di una contribuzione a prevalente retribuzione pubblica. Può poi segnalarsi il progetto di legge in materia di tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (AS n. 2390), presentato il 17 settembre 2021 e recentemente approvato in prima lettura dal Senato (23 febbraio 2022); tema su cui, come ricordato, la Corte si è pronunciata nella sentenza **n. 48**.

Allo stesso tempo, il legislatore sta lavorando in settori nei quali la Corte ha sollecitato il suo intervento. Si tratta, in particolare, dei ricordati temi dell'ergastolo ostativo (ordinanza **n. 97**) – riguardo a cui la Commissione giustizia della Camera pare aver accelerato i tempi per l'esame delle proposte di modifica alla relativa normativa, andando verso un testo unificato – del doppio cognome del figlio (ordinanza **n. 18**), su cui è ripreso l'esame al Senato, anche in tal caso andando verso un testo unificato, del suicidio assistito, su cui un testo ha già ottenuto l'approvazione di una camera.

Tutti segnali di un dialogo che produce i suoi frutti.

Meno incoraggiante, invece, è la situazione generale intorno a noi, che comporta tante tragiche conseguenze e getta non poche preoccupazioni sull'avvenire, anche per la tenuta degli ordinamenti costituzionali europei.

Le ripercussioni della guerra in Ucraina investono anche le sedi e le forme di collaborazione fra le Corti. Basti pensare all'uscita della Federazione russa dal Consiglio d'Europa, con tutte le conseguenze che potrebbero venirne anche nella partecipazione della Corte costituzionale russa alle sedi rappresentative delle stesse Corti.

In una tale situazione è di particolare importanza che sia e rimanga salda la collaborazione reciproca delle Corti appartenenti all'Unione Europea. Voglio sottolineare a questo riguardo che la nostra Corte ha fatto sempre il possibile perché i potenziali conflitti con la Corte di giustizia europea venissero risolti non erigendo i

cosiddetti controlimiti nazionali nei confronti del diritto europeo ma promuovendo noi stessi interpretazioni convergenti del diritto europeo. Ne ho ricordato la prova nella giurisprudenza delle Corti.

Sta in questo delicatissimo passaggio una delle giunture fondamentali su cui si regge il tessuto della nostra Unione. Non tutte le Corti costituzionali hanno seguito questa strada ed è forte e impellente il nostro augurio affinché anch'esse lo facciano. Certo, abbiamo tutti il dovere di salvaguardare le nostre identità nazionali, così come prevede, del resto, lo stesso articolo 4 del Trattato Europeo. Ma l'articolo 4 viene dopo l'articolo 2, che enuncia i nostri principi e valori comuni: rispetto della dignità libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze (valori comuni a una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»).

Su questo articolo, in primo luogo, dovremmo forgiare le soluzioni interpretative alle quali giungiamo per lo stesso art. 4. È sull'equilibrio fra i due, infatti, che si regge l'unità nelle diversità del nostro ordinamento e della stessa Unione.

D'altronde, sulla fiducia nel dialogo, nel confronto degli argomenti e dei valori si fonda la civiltà che la nostra Costituzione, insieme ad altre, ha contribuito a costruire in Europa sulla base della forza del diritto. A questi valori è dedicato il concerto del Maestro Nicola Piovani, che si terrà a luglio nella piazza del Quirinale: un'opera che collega la nostra Costituzione alla prima legge degli ateniesi che segnò la nascita del diritto, 2500 anni fa, e che Eschilo celebrò nelle Eumenidi. Quell'opera ci rammenta le ragioni della giustizia e di un mondo non più affidati alla vendetta ma alla parola, al dialogo, al confronto. Valori che, oggi più che mai, hanno bisogno di essere riaffermati e che saranno tanto più percepibili in un luogo come la piazza del Quirinale, dove si affacciano le due istituzioni che, secondo la nostra Costituzione, sono garanti dei suoi stessi principi.