

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**VI Congresso della Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale**

Madrid, 28 – 30 ottobre 2025

**I diritti umani delle future generazioni**

*Questionario rivolto alle Corti partecipanti*

Novembre 2025



# **VI Congresso della Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale**

Madrid, 28 – 30 ottobre 2025

## **I diritti umani delle future generazioni**

*Questionario rivolto alle Corti partecipanti*

Coordinamento: Riccardo Nevola

Risposte curate da Riccardo Nevola (Parte IV), Lorenzo Carbonara (Parte I, nn. 1, 2 e 4), Maria Alessandra Scurati Manzoni (Parte III), Claudia Giulia (Parte II, nn. 1-4) e Francesca Capuzzi (Parte I, nn. 3 e 5; Parte II, n. 5)

Composizione: Mariangela Prestipino

## INDICE

I. "THE PRESERVATION OF NATURAL RESOURCES AND THE ENVIRONMENT" .....	1
1. Does your country's Constitution impose positive obligations on the State regarding the protection of natural resources and the environment? If not, what legal instruments impose such positive obligations? .....	1
2. In your legal system, who is entitled to bring actions for the defence of natural resources and the environment before the courts (e.g., public institutions, individual citizens, non-governmental organizations)? .....	3
3. Has your Court addressed any cases involving the production of hazardous substances or waste that cannot be safely managed and disposed of by the generation that produces them? .....	5
4. Have there been any environmental disasters in your country with serious widespread consequences that caused significant legal issues? If so, how were those issues resolved?.....	6
5. Could you identify and share any relevant rulings issued by your Court on climate change? ..	10
II. PRESERVATION OF HUMANKIND'S CULTURAL HERITAGE .....	13
1. Does your country's Constitution recognize access to cultural heritage as a human right? If not, what legal instruments provide for this recognition?.....	13
2. Has your country signed the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage or any other related international instruments? .....	15
3. Does your country have any international disputes with another State regarding cultural heritage property? If so, how were they resolved? .....	15
4. Are there any controversial cultural practices in your country that may conflict with human rights? If so, what measures are being taken to address and eliminate them? .....	20
5. Has your Court issued any relevant rulings on the preservation of cultural heritage? If so, what were they about? .....	24
III. ACCESS TO SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND TO NEW TECHNOLOGIES.....	29
1. Is the right to digital connectivity (Internet access) recognized in the relevant regulatory instruments in your country?.....	29
2. Are there adequate instruments in place to preserve citizens' right to receive information through social networks, with guarantees of accuracy? .....	31
3. Does your legal system have mechanisms to protect against the misuse of surveillance or data collection technologies, or other means of social control that may have indefinite effects? If so, what are those mechanisms? .....	32
4. Does your legal system have mechanisms to protect against the misuse of artificial intelligence systems that may threaten the full enjoyment of human rights by future generations? If so, what are those mechanisms? .....	33
5. Has your Court issued any relevant judgments on these matters? If so, could you please briefly describe them?.....	34
IV. REVIEW ON THE INDEPENDENCE OF MEMBER COURTS.....	35
1. Has pressure been exercised on your Court by other state powers during the consideration (examination) of cases?.....	35
2. Has excessive pressure been exercised on your Court by the media during the consideration (examination) of cases?.....	35

3. Has your Court encountered resistance from other state powers following the adoption of decisions they disliked? .....	35
4. Have the decisions of your Court been duly published?.....	36
5. Are the decisions of your Court being executed? Are there special mechanisms for the execution of the decisions of your Court? .....	36
6. Are there problems in the execution of specific types of decisions? .....	38
7. Have there been attacks on the Court following the adoption of decisions? .....	40
8. Have there been any legislative initiatives or actions leading to creating obstacles to the activity of your Court? .....	40
9. How did your Court deal with cases of pressure from other state powers, media, etc.? .....	41
10. Has your Court received assistance from other bodies at the national or international level? Please specify the provide assistance.....	41
11. Does your Court consider that is prevented by judicial restraint from defending itself in the media or from seeking assistance?.....	42

## **I “THE PRESERVATION OF NATURAL RESOURCES AND THE ENVIRONMENT”**

### ***1. Does your country’s Constitution impose positive obligations on the State regarding the protection of natural resources and the environment? If not, what legal instruments impose such positive obligations?***

Quando, nel 1948, è entrata in vigore la Carta costituzionale, le problematiche ambientali erano per lo più sconosciute e, dunque, non era ancora sviluppata l’attuale sensibilità per la tutela dell’ecosistema. Il testo originario della Carta, pertanto, non conteneva esplicitamente il termine “ambiente” e la relativa tutela, inizialmente operante a livello meramente “estetico”, era affidata a leggi anteriori alla Costituzione, incentrate sulla conservazione delle “cose d’interesse artistico o storico” (legge n. 1089 del 1939) e sulla protezione delle “bellezze naturali” (legge n. 1497 del 1939). I primi riferimenti all’ambiente nelle argomentazioni delle decisioni della Corte risalgono agli anni Settanta del secolo scorso, periodo nel quale la tematica ambientale comincia ad assumere rilievo anche nel diritto internazionale e in quello delle Comunità europee (sentenza n. 79 del 1971). L’elaborazione è maturata nella seconda metà degli anni Ottanta, quando si è pervenuti alla ricostruzione dell’ambiente come “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività” (sentenza n. 210 del 1987), “bene unitario” e “valore primario ed assoluto” (sentenza n. 641 del 1987). La nozione di valore costituzionalmente tutelato, soprattutto nell’accezione della sua salubrità (sentenza n. 127 del 1990), è stata progressivamente delineata in particolare sulla base di una lettura combinata degli artt. 9 (tutela del paesaggio), 32 (tutela della salute) e 41 Cost. (iniziativa economica).

La “costituzionalizzazione” espressa della tutela ambientale è avvenuta in prima battuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha introdotto un riferimento esplicito all’ambiente nell’art. 117 Cost., inserito nella parte dedicata ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali. Tale articolo, nel suo primo comma, prevede innanzitutto l’obbligo, a carico del legislatore statale e regionale, di rispettare i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, compresi dunque quelli in materia ambientale. Il secondo comma, alla lett. s), prevede che la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre il terzo comma affida alle Regioni il compito di disciplinare, nei limiti dei principi statali, materie ad essa strettamente connesse, come il “governo del territorio” e la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”. Premesso che non è facilmente individuabile la distinzione tra i due ambiti di competenza, la giurisprudenza costituzionale si è indirizzata nel senso di una considerazione preminente degli interessi unitari, sia pure nel rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 16 del 2024). Di conseguenza, la tutela dell’ambiente è venuta a configurarsi non tanto come una competenza materiale, bensì come una competenza di tipo funzionale, trasversale rispetto a innumerevoli materie di competenza regionale.

Più recentemente, con la legge costituzionale n. 1 del 2022, approvata dal Parlamento con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, la tutela ambientale ha trovato un riferimento espresso nell’art. 9, all’interno dei principi fondamentali della Carta, e nell’art. 41 Cost. In particolare, l’art. 9, ultimo comma, Cost., oggi stabilisce che la Repubblica “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”. Il tema dell’equità intergenerazionale era già emerso in numerose pronunce risalenti a epoca anteriore alla riforma (sentenze nn. 46 del 2021, 237 del 2020, 93 del 2017, 22 del 2016, 67 del 2013, 29 e 142 del 2010, 246 del 2009, 419 del 1996), e recentemente è stato ribadito non solo in riferimento all’ambiente (sentenze nn. 105 e 152 del 2024, 216 del 2022) e al paesaggio (sentenza n. 24 del 2022), ma anche declinato sotto il profilo della sana gestione finanziaria del bilancio (sentenze nn. 235 e 34 del 2021, 115 del 2020, 18 del 2019, 49 del

2018, 88 del 2014) e della possibile compressione del diritto di proprietà privata (sentenze nn. 119 del 2023, 236 del 2022, 228 del 2021).

L'art. 41 Cost., inoltre, afferma che l'iniziativa economica privata “*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*” (secondo comma) e che “*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*” (terzo comma). Già prima della riforma, una funzionalizzazione delle attività economiche nell'interesse dell'ambiente e della salute umana poteva ritenersi dotata di adeguata copertura costituzionale (sentenze nn. 267 del 2016 e 116 del 2006). Tuttavia, a seguito della modifica costituzionale, è ora chiarito, da un lato, che il danno alla salute e all'ambiente rappresentano limiti ulteriori all'iniziativa economica privata; dall'altro, che le finalità ambientali sono oggi ricomprese tra gli obiettivi che l'attività economica pubblica e privata deve perseguire.

La riforma, salvo il riferimento all’“*interesse*” delle generazioni future, non qualifica l'ambiente come un diritto del cittadino, il quale possa vantare pretese nei confronti del potere pubblico, bensì come oggetto di generale tutela da parte della Repubblica e, dunque, dell'intero Stato-ordinamento in tutte le sue articolazioni (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, ma anche, secondo un'interpretazione estensiva, i privati e gli enti pubblici). Nondimeno, l'inserimento di un riferimento all'ambiente tra i principi fondamentali introduce non solo un vincolo rivolto all'amministrazione affinché tenga in conto le ragioni della sostenibilità nella propria azione, ma anche un espresso parametro per il controllo del giudice (costituzionale, ordinario e amministrativo), che si aggiunge a quello della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In definitiva, la tutela dell'ambiente è un principio fondamentale dell'ordinamento italiano e deve senz'altro essere oggetto di politiche pubbliche. Tuttavia, la Costituzione non impone allo Stato direttamente “obblighi positivi” in merito alla protezione dell'ambiente, poiché non sono individuate specifiche modalità di intervento. Ciò, d'altra parte, è coerente con una fonte di rango costituzionale e, nell'indicata direzione, si pongono piuttosto le fonti normative di livello inferiore, che pongono obblighi puntuali sia a carico del potere pubblico, sia a carico dei privati.

A livello primario rilevano le leggi statali e regionali e gli atti aventi forza di legge intervenuti nel tempo a disciplinare settori specifici.

Tra le fonti ordinarie preme qui segnalare, per la loro particolare rilevanza, la legge n. 349 del 1986, con cui è stato istituito un dicastero *ad hoc* per l'ambiente (il Ministero dell'ambiente, oggi denominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), e il decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente) che rappresenta il tentativo di codificazione di una materia caratterizzata da un coacervo di norme nazionali ed europee. In particolare, è interessante notare che, ai sensi dell'art. 3-bis del codice, i principi generali in tema di tutela ambientale ivi posti sono “*adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario*”. La circostanza che tali norme siano già richiamate dal codice rivela che la tutela dell'ambiente rappresentava, anche prima della recente riforma costituzionale, un compito della Repubblica nonché un limite per le politiche pubbliche e per l'azione dei privati. Il codice, inoltre, nel disciplinare il principio dello sviluppo sostenibile, aveva anche già posto a livello di fonte ordinaria il sopra richiamato principio di equità intergenerazionale (art. 3-quater).

Tra gli strumenti normativi nazionali a tutela dell'ambiente figurano anche fonti di livello secondario, quali regolamenti governativi e ministeriali, anch'essi caratterizzati da un elevato grado di tecnicità. Tali norme possono rilevare come parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale. Al riguardo, si segnala, per la sua importanza, il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, in materia di standard urbanistici, i cui limiti massimi di densità edilizia hanno efficacia vincolante anche per il legislatore regionale, costituendo principi fondamentali della materia del governo del territorio che comportano garanzie anche per la protezione dell'ambiente (da ultimo, sentenza n. 119 del 2024).

\*\*\*

**2. In your legal system, who is entitled to bring actions for the defence of natural resources and the environment before the courts (e.g., public institutions, individual citizens, non-governmental organizations)?**

Nell'ordinamento italiano tutti i soggetti, pubblici e privati, devono garantire la tutela dell'ambiente, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" (art. 3-ter cod. amb.).

Il codice dell'ambiente disciplina in due parti distinte materie che presentano molti aspetti comuni, quali la bonifica dei siti contaminati (Titolo V della Parte quarta) e la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (Parte sesta). In questa sede, tuttavia, non ci si soffermerà sui profili attinenti all'individuazione del responsabile della contaminazione, che può non coincidere con il proprietario o con il gestore dell'area, e agli interventi di bonifica realizzati d'ufficio dall'autorità pubblica territorialmente competente, in caso di inerzia del responsabile, di sua insolvibilità o di impossibilità di individuazione<sup>1</sup>. L'attenzione si concentrerà, piuttosto, sulla legittimazione attiva ad intentare azioni per la difesa dell'ambiente davanti ai tribunali.

Tanto premesso, la disciplina della responsabilità ambientale contenuta nel codice dell'ambiente richiama i principi informatori della direttiva 2004/35/CE, attribuendo al Ministero dell'ambiente tutte le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione del danno ambientale. Quest'ultimo è definito dall'art. 300 cod. amb. come "*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*".

L'azione ministeriale si svolge normalmente in collaborazione con le Regioni, con gli enti locali, con soggetti pubblici e privati di elevata qualificazione tecnico-scientifica operanti sul territorio (art. 299 cod. amb.). In particolare, sotto il profilo della riparazione, al Ministro spettano le competenze in materia di coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale, nonché di bonifica e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati.

Sul piano giurisdizionale, quando un fenomeno inquinante risulta pregiudizievole per l'ambiente, l'unico soggetto legittimato a proporre l'azione è lo Stato, in particolare il Ministro dell'ambiente. Quest'ultimo può esercitare direttamente l'azione civile dinanzi al giudice ordinario o costituirsi parte civile nel processo penale<sup>2</sup>, al fine di domandare "*il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale*" (art. 311 cod. amb.).

A seguito di alcune riforme, sono pertanto oggi esclusi dall'ambito dei legittimi attivi le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, i quali, unitamente ai singoli cittadini, possono esclusivamente sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dello Stato, ossia vigilare e denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza (art. 309 cod. amb.). La scelta legislativa di escludere la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno ambientale è stata avallata dalla Corte costituzionale: nell'attuale scenario normativo, che vede al centro del sistema il

---

<sup>1</sup> Sulla questione della responsabilità del "proprietario incolpevole" si è pronunciato anche il giudice europeo su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato. In coerenza con il principio "chi inquina paga", è stato affermato che, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, l'autorità competente non può imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi (CGUE, Sez. III, 4 marzo 2015, n. 534/13, Fipa group).

<sup>2</sup> Al riguardo, si segnala che, anche grazie all'influenza esercitata dal dettato della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, la legge n. 68 del 2015 ha introdotto nel codice penale un apposito Titolo VI-bis nel Libro II (artt. 452-bis e ss.) dedicato ai "*delitti contro l'ambiente*" nonché una nuova Parte VI-bis all'interno del codice dell'ambiente, concernente la "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*" (artt. 318-bis e ss.).

ripristino ambientale<sup>3</sup>, non è implausibile l'esigenza “*di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale*” (sentenza n. 126 del 2016).

Le associazioni ambientaliste, inoltre, possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi (art. 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986). Le suddette facoltà sono attribuite esclusivamente alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o interregionale (presenti in almeno cinque Regioni), individuate con decreto del Ministro dell'ambiente avendo riguardo alla finalità, alla continuità e alla rilevanza dell'azione svolta (art. 13 della legge n. 349 del 1986). Un'associazione ambientalista meramente locale, pertanto, non può essere riconosciuta dal Ministro e, conseguentemente, esercitare i diritti anzidetti.

Posto che l'azione ai sensi dell'art. 311 cod. amb. riguarda il danno di natura pubblica, riferito alla lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale per l'intera collettività, i privati e le istituzioni rappresentative di comunità locali possono tuttavia avviare azioni giudiziarie nei casi in cui il danno all'ambiente sia causa di nocimento diretto e specifico a beni individuali, quali, ad esempio, la salute o la proprietà (art. 313, comma 7, secondo periodo, cod. amb.). La normativa speciale sul danno ambientale si affianca alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, sicché, in queste ipotesi, tali soggetti possono, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., agire *iure proprio*.

Va segnalato che la tutela risarcitoria in forma specifica può essere conseguita anche in via amministrativa. Il Ministro dell'ambiente, infatti, può, in alternativa al ricorso in giudizio, adottare un'ordinanza immediatamente esecutiva con la quale ingiunge al responsabile di effettuare il ripristino ambientale (art. 313 cod. amb.), impugnabile dinanzi al giudice amministrativo (art. 316 cod. amb.). L'ordinanza può essere adottata solo qualora, all'esito di un'apposita istruttoria, sia stato accertato un fatto che abbia causato un danno ambientale e il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino. L'istruttoria è condotta delegando la prefettura competente per territorio o avvalendosi della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato o delle forze di polizia; per l'accertamento delle cause del danno e per la sua quantificazione è possibile disporre apposita consulenza tecnica eventualmente svolta da liberi professionisti (art. 312 cod. amb.).

In conclusione, sotto il profilo del riparto di giurisdizione, in Italia il danno ambientale può essere conosciuto: a) dal giudice ordinario, cui può rivolgersi il Ministro, o ogni altro soggetto direttamente leso nei termini anzidetti, esercitando l'azione civile ovvero costituendosi parte civile nel processo penale; b) dal giudice amministrativo, che è competente sulle impugnative avverso la menzionata ordinanza ministeriale o avverso i provvedimenti di prevenzione e ripristino eventualmente emessi ai sensi degli artt. 304 e 305 cod. amb.; c) dal giudice contabile, in tutti i casi in cui il danno sia provocato da dipendenti pubblici o soggetti comunque sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti (art.

---

<sup>3</sup> La normativa in vigore impiega il criterio della monetizzazione come strumento di identificazione delle misure di riparazione complementare e compensativa, e non già come sinonimo di risarcimento per equivalente patrimoniale. L'art. 311, comma 2, cod. amb. stabilisce, infatti, che “*Solo quando l'adozione delle misure di riparazione [primaria] risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti*”. A questo riguardo la giurisprudenza di legittimità ha più volte affermato che la disciplina attuale in materia di riparazione del danno ambientale prevede esclusivamente il criterio del risarcimento in forma specifica. Le somme che il responsabile dovesse corrispondere sono dovute a titolo di rimborso nei confronti dello Stato danneggiato dalla condotta dannosa, nel caso in cui il responsabile non abbia puntualmente eseguito le misure che il giudice gli abbia imposto (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza n. 8468 del 2019; prima sezione civile, sentenza n. 14935 del 2016; terza sezione civile, sentenza n. 16806 del 2015).

313, comma 6, cod. amb.); d) indirettamente, anche dal giudice costituzionale, ove sollecitato nelle ipotesi previste dall'art. 134 Cost.

\*\*\*

***3. Has your Court addressed any cases involving the production of hazardous substances or waste that cannot be safely managed and disposed of by the generation that produces them?***

La Corte si è pronunciata sulle disposizioni concernenti l'attività produttiva dell'ILVA di Taranto che è il più grande stabilimento siderurgico italiano, con circa 8.200 dipendenti, e si trova da vari anni al centro di una vicenda penale per disastro ambientale.

L'esigenza si è posta perché, a fronte del disastro ambientale contestato dalla magistratura, che aveva portato al sequestro degli impianti per le emissioni nocive per la salute della popolazione con rilevante incidenza sul tasso di mortalità, sul numero dei ricoveri ospedalieri e sul numero delle diagnosi di tumori, il Governo aveva dichiarato l'ILVA un'impresa di interesse strategico nazionale e previsto la continuazione dell'attività produttiva fortemente inquinante, per un tempo non superiore a 36 mesi, purché essa si svolgesse nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale specifica, rilasciata nel rispetto delle migliori tecniche disponibili nel settore.

La Corte, con la sentenza n. 85 del 2013, ha ritenuto compatibile tale prosecuzione di attività per il bilanciamento tra le esigenze di tutela ambientale e di tutela della salute della popolazione di Taranto e l'esigenza di rilievo nazionale di preservare la continuità produttiva dell'ILVA e di mantenere i livelli di occupazione.

In particolare, il bilanciamento è stato ritenuto ragionevole perché la prosecuzione dell'attività degli impianti sequestrati era subordinata all'osservanza dell'autorizzazione integrata ambientale e sottoposta ad una rigorosa procedura di monitoraggio e sanzionatoria, oltre che a un preciso limite temporale (36 mesi).

Analoghe vicende, più di recente, hanno visto coinvolto un altro stabilimento produttivo di interesse strategico nazionale, il polo petrolchimico di Priolo, in Sicilia, di cui la Corte si è occupata con la sentenza n. 105 del 2024.

Anche in tal caso si era nell'ambito di un procedimento per il reato di disastro ambientale e la magistratura aveva disposto un sequestro preventivo di un depuratore del polo petrolchimico, con conseguente impossibilità, per gli stabilimenti del polo, tra cui diverse raffinerie di idrocarburi, di conferire i propri reflui industriali nello stesso depuratore.

La magistratura aveva sequestrato il depuratore, evidentemente ritenendo non sicura l'eliminazione dei residui della lavorazione; tuttavia, in base a una precisa norma di legge era previsto che l'attività degli stabilimenti individuati dal Governo come di interesse strategico nazionale doveva essere proseguita, previa autorizzazione del giudice, che non aveva margine di discrezionalità nella scelta; la continuazione era prevista anche per l'attività delle infrastrutture strumentali, quali i depuratori, necessarie ad assicurare la continuità produttiva di tali stabilimenti industriali.

In tal modo, poiché il polo petrolchimico è stato dichiarato di interesse strategico nazionale, si è imposto al giudice di autorizzare l'attività del depuratore nonostante esso, per le modalità del trattamento dei reflui, non offrisse adeguata tutela alla vita e alla salute umana, all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi.

La Corte, nell'esaminare la vicenda, ha ritenuto che l'esigenza – perseguita dal legislatore – di salvaguardare la continuità produttiva e i livelli occupazionali non fosse adeguatamente bilanciata con quella di tutela della salute e dell'ambiente per la mancanza di un termine di durata dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività.

Pertanto, sul modello di quanto previsto per l'ILVA, ha dichiarato illegittima la norma nella parte in cui non ha previsto che la prosecuzione dell'attività non si protragga oltre i 36 mesi.

In particolare, la Corte ha osservato che un tempo indefinito di durata dell'autorizzazione in pendenza di sequestro privilegiava in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti di interesse strategico nazionale, con eccessivo sacrificio delle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente che devono essere assicurate in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea.

In relazione ad ambedue le citate sentenze, si veda anche la risposta alla successiva domanda n. 4.

\*\*\*

***4. Have there been any environmental disasters in your country with serious widespread consequences that caused significant legal issues? If so, how were those issues resolved?***

In Italia si sono verificati almeno tre disastri ambientali – intesi come eventi di origine antropica e non naturale – che sono stati oggetto di importanti controversie giudiziarie: si tratta delle vicende del Vajont, di Seveso e del fiume Lambro.

Altri due casi estremamente noti – pur non avendo ancora raggiunto il medesimo grado di certezza scientifica circa il danno causato all'ambiente, quantomeno sul piano giudiziario – hanno tuttavia posto serie questioni in merito al rischio di conseguenze negative per l'ambiente e, soprattutto, per la salute pubblica. Si tratta dei casi dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto e della raffineria di Priolo Gargallo in provincia di Siracusa. Al riguardo, è stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte costituzionale con le sentenze menzionate nella risposta alla precedente domanda n. 3.

Si segnala, infine, un caso recente riguardante l'affondamento, nel dicembre 2023, di un semirimorchio-cisterna contenente 28.000 litri di acido solforico al largo del Mar Ligure, nell'area nota come il Santuario dei cetacei di Pelagos. Sebbene non risultino sversamenti in mare, non è chiaro l'impatto sull'ambiente.

*La frana del Vajont*

L'evento si verificò la sera del 9 ottobre 1963 nel bacino idroelettrico artificiale del torrente Vajont nell'omonima valle al confine tra Friuli-Venezia Giulia e Veneto, quando una frana precipitò dal Monte Toc nelle acque del bacino sottostante creato dalla diga del Vajont. L'enorme frana – costituita da circa 300 milioni di metri cubi di roccia, un volume più che doppio rispetto a quello dell'acqua contenuta nell'invaso – scivolò nel bacino provocandone lo straripamento. L'inondazione conseguente all'onda generata, alta circa 350 metri, distrusse gli abitati del fondovalle, provocando la morte di 1917 persone, 400 delle quali mai ritrovate.

Le cause della tragedia sono state ricondotte ai progettisti e dirigenti della Società Adriatica di Elettricità (Sade), ente gestore dell'opera fino alla nazionalizzazione, i quali occultarono la non idoneità dei versanti del bacino sotto il profilo del rischio idrogeologico. Infatti, quando i lavori di costruzione della diga erano quasi conclusi, una frana riversatasi in un vicino bacino idroelettrico spinse ad approfondire le indagini geologiche e geofisiche per valutare la stabilità dei versanti che contornavano il costruendo invaso. Fu acclarato che i versanti avevano caratteristiche morfologiche tali da non renderli adatti ad essere lambiti da un serbatoio idroelettrico, ma nel corso degli anni l'ente gestore e i suoi dirigenti, pur essendo a conoscenza della pericolosità, coprirono dolosamente i dati a loro disposizione con il favore di vari enti a carattere locale e nazionale.

Sul piano penale nel 1971 la Corte di cassazione, pochi giorni prima dell'intervento della prescrizione, riconobbe un dirigente della società e un funzionario del Ministero dei lavori pubblici (membro della commissione di collaudo della diga) colpevoli di frana e inondazione aggravata dalla previsione dell'evento, condannandoli rispettivamente a cinque anni e a tre anni e otto mesi. Sul piano civile la vicenda si è conclusa definitivamente nel 2000 con una transazione di 900 miliardi di lire pagati in parti uguali dai corresponsabili, riconosciuti nello Stato italiano e negli enti subentrati alla Sade, ovvero Enel e Montedison.

### *Il disastro ambientale di Seveso*

Si tratta del primo e forse del più grave incidente ambientale della storia italiana, avvenuto il 10 luglio 1976 nella fabbrica svizzera ICMESA (di proprietà prima della Givaudan e dal 1963 della Hoffmann-La Roche) di Seveso, in Brianza, che produceva insetticidi e diserbanti. L'incidente, dovuto ad un'avaria del sistema di controllo del reattore chimico destinato alla produzione di triclorofenolo, causò la fuoriuscita e la dispersione nell'atmosfera di una nube di TCDD, una varietà di diossina particolarmente tossica, che può causare tumori e danni gravi al sistema nervoso, a quello cardiocircolatorio, al fegato e ai reni, malformazioni al feto e aborti spontanei.

La sostanza fuoriuscita nell'aria, che si ritiene possa aver raggiunto i 30 kg, si vide immediatamente a occhio nudo e i primi segni avvertiti dalla popolazione furono un odore pungente e forti infiammazioni agli occhi. La gravità del disastro non fu immediatamente percepita. Il sindaco di Seveso, il Comune risultato poi più colpito, fu avvisato solo il giorno successivo e i primi danni furono ritenuti irrisoni. L'attività della fabbrica proseguì regolarmente e la produzione venne sospesa in un solo reparto. Le reali conseguenze apparvero però chiare nei giorni successivi, quando cominciarono a morire animali d'allevamento (in totale perirono 80.000 capi) e l'erba nei campi circostanti diventò improvvisamente gialla.

Il disastro ebbe notevole risonanza non solo nel nostro Paese, in cui è stato ribattezzato come la “Chernobyl italiana”, ma anche nell’intera Unione europea, la quale fu così spinta a elaborare una politica comune per prevenire e affrontare i rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali. La direttiva 82/501/CEE (“direttiva Seveso”) impone agli Stati membri di identificare e censire i propri siti a rischio, oltre che di predisporre un piano di prevenzione ed emergenza e informare correttamente i cittadini che abitano nelle zone limitrofe. La direttiva è stata più volte aggiornata negli anni e oggi è in vigore la direttiva 2012/18/UE (“direttiva Seveso III”), recepita dall’Italia con il d.lgs. n. 105 del 2015.

Sul piano giudiziario la vicenda condusse alla condanna penale di alcuni dipendenti dell’azienda e alla stipula di una transazione per la liquidazione di un rimborso delle spese di bonifica allo Stato italiano e alla Regione Lombardia nonché di risarcimenti in favore dei privati danneggiati<sup>4</sup>.

### *Il disastro ambientale del fiume Lambro*

Si tratta di un grave disastro ecologico e ambientale avvenuto in Italia nel 2010, causato dall’immissione dolosa di circa 3.000 tonnellate di petrolio nel fiume Lambro, già da anni vittima di pesanti forme di inquinamento tali da renderlo tristemente famoso come uno dei corsi d’acqua peggiori d’Europa dal punto di vista ambientale. Oltre al Lambro, anche il fiume Po venne interessato dal disastro.

Nella notte tra il 22 e il 23 febbraio 2010 persone ignote entrarono nella fabbrica “Lombarda Petroli”, una raffineria in disuso situata a Villasanta (Monza), e svuotarono il contenuto di sette serbatoi pieni di vari tipi di idrocarburi. Il petrolio fuoriuscito dalle cisterne defluì nei terreni vicini alla raffineria e da lì si riversò nel condotto fognario. Dalle fogne, il petrolio raggiunse in breve tempo il depuratore posizionato nei pressi del fiume Lambro. Esso inizialmente defluì in una vasca, ma dopo pochi minuti, a causa dell’enorme quantità riversata, esondò dalla vasca, finendo nel fiume Lambro e scendendo verso valle trasportato dalla forte corrente del fiume, molto carico d’acqua a seguito delle piogge invernali.

Appena scoperto lo sversamento, fu istituito un piano d’emergenza atto a fermare, o quantomeno a mitigare, gli effetti del disastro. Furono pertanto installate lungo tutto il corso del fiume dighe

<sup>4</sup> In particolare, la transazione prevedeva un rimborso di 7 miliardi e mezzo di lire allo Stato e 40 miliardi e mezzo alla Regione Lombardia per le spese di bonifica, mentre 47 miliardi furono destinati ai programmi di bonifica e 23 miliardi alla sperimentazione. Fu deciso di costituire una Fondazione per ricerche ecologiche, oggi Fondazione Lombardia per l’Ambiente, a cui l’impresa svizzera (Givaudan) partecipò con mezzo miliardo. La transazione escludeva i danni imprevedibili successivi. L’accordo di risolvere i processi per via bonaria favorì la Givaudan e la Hoffmann-La Roche, escludendo dai procedimenti giudiziari i relativi dirigenti; tuttavia, gli altri dipendenti collegati al disastro furono tutti processati e in gran parte condannati a 5 anni di reclusione.

galleggianti nel tentativo di fermare il petrolio, che tuttavia proseguì la sua corsa raggiungendo il tratto piacentino del fiume Po. Fu poi possibile aspirare con idrovore una parte di esso. Moltissimi furono i danni all'ecosistema del Lambro, con la conseguente moria delle specie animali e vegetali. All'esito di tre gradi di giudizio è stato accertato che lo scempio ambientale fu provocato dal titolare della fabbrica per non pagare le accise su giacenze di carburante non dichiarate in precedenza. Nel 2017 la Corte di cassazione ha quindi condannato uno dei proprietari dello stabilimento (a 1 anno e 8 mesi di reclusione per disastro colposo<sup>5</sup> e ad altri 9 mesi di reclusione per reati fiscali) e il custode degli impianti (a 1 anno e 6 mesi di reclusione), riconoscendo la responsabilità civile della società, nel frattempo posta in liquidazione.

Il piano di bonifica del sito, finalizzato alla riqualificazione dell'area inquinata dell'ex raffineria, è stato approvato solo il 17 gennaio 2025. La prima fase prevede un costo di circa 2 milioni di euro, interamente finanziato da fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e comporterà l'asportazione di terreno contaminato fino a un metro di profondità su una superficie di 13.200 mq (22.500 tonnellate di terra).

#### *Lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto*

Il caso riguarda la fabbrica di produzione di acciaio più grande d'Europa, situata nella città di Taranto. Da oltre un quindicennio l'azienda è al centro di uno scandalo ambientale legato al grave inquinamento dell'aria e del suolo nella zona circostante. La vicenda giudiziaria, non ancora conclusa sul piano dell'accertamento del disastro ambientale, è altamente complessa e articolata. Pertanto, in questa sede, si ritiene utile solo evidenziare che, in estrema sintesi, la Corte costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi su provvedimenti governativi e atti normativi adottati per assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva, anche a fronte del sequestro giudiziario degli impianti, a salvaguardia dell'occupazione.

Nella nota sentenza di rigetto n. 85 del 2013, già menzionata nella risposta alla precedente domanda n. 3, la Corte ha ritenuto che la *ratio* della disciplina censurata consistesse nella “realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”. Richiamando una precedente pronuncia, la Corte ha ricordato che “la tutela deve essere sempre sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”. Nel caso di specie, la normativa censurata non prevedeva la “continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria”, ma imponeva nuove condizioni, la cui osservanza doveva essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Tale disciplina, pertanto, era “ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo”.

Diversamente, la successiva sentenza n. 58 del 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che consentiva la prosecuzione per 12 mesi dell'attività produttiva di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale sottoposti (come l'altoforno ILVA di Taranto) a sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria in relazione a ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. A giudizio della Corte, la normativa censurata, diversamente da quella scrutinata nel 2013,

---

<sup>5</sup> Si rammenta, come anticipato *supra* alla nota n. 2, che il reato di disastro ambientale è presente nel nostro ordinamento solo dal 2015 (art. 452-quater cod. pen.).

non richiedeva “*misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l’incolumità dei lavoratori*”, bensì subordinava la prosecuzione dell’attività d’impresa esclusivamente alla predisposizione, entro trenta giorni, di un piano, anche non definitivo, formato unilateralmente dalla stessa parte privata colpita dal sequestro, contenente misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, non meglio definite né verificabili nella loro effettiva incidenza. Un simile intervento legislativo – lungi dal bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti – privilegiava “*in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)*”, finendo così per violare “*i limiti che la Costituzione impone all’attività d’impresa la quale, ai sensi dell’art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona*”.

#### *La raffineria di Priolo Gargallo*

Il caso riguarda il polo petrolchimico siracusano, una vasta area costiera industrializzata sita nei comuni di Augusta, Priolo Gargallo e Melilli. Sin dalla metà del secolo scorso, le attività preponderanti dell’insediamento sono la raffinazione del petrolio, la trasformazione dei suoi derivati e la produzione di energia. Ciò, nel tempo, ha fatto crescere contestazioni a causa del rilascio di sostanze inquinanti nell’atmosfera, nel sottosuolo e nel mare. L’intento del Governo di assicurare la prosecuzione dell’attività produttiva, anche a fronte del sequestro giudiziario degli impianti, a salvaguardia dell’occupazione, ha fatto sorgere questioni per certi versi analoghe a quelle dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto.

In sintesi, nel maggio 2022 la procura di Siracusa, nell’ambito di un’indagine per disastro ambientale aggravato, ha sequestrato il depuratore sito a Priolo Gargallo, che lavora le acque reflue provenienti dagli stabilimenti di tutto il polo. Il provvedimento è stato motivato sulla base del fatto che l’impianto non sarebbe in regola con la legislazione ambientale e, dunque, in grado di trattare correttamente i reflui oleosi, creando un significativo danno all’ambiente.

Un successivo atto normativo del Governo (d.l. n. 2 del 2023, “decreto Priolo”) ha autorizzato il Governo, in caso di sequestro di impianti di interesse strategico nazionale, a adottare misure di “bilanciamento” che consentano di tutelare la salute e l’ambiente senza sacrificare gli interessi economici nazionali, la continuità dell’attività produttiva e la salvaguardia dell’occupazione. In sostanza, una volta dettate tali misure, il giudice è vincolato, senza alcun margine di discrezionalità, ad autorizzare la prosecuzione dell’attività alle condizioni stabilite.

La Corte, adita dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siracusa, ha censurato l’assenza nella disciplina di un termine finale per la sua operatività. La sentenza n. 105 del 2024, già citata nella risposta alla precedente domanda n. 3, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., dell’art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle norme di attuazione del codice di procedura penale (introdotto dall’art. 6 del d.l. n. 2 del 2023) nella parte in cui non prevedeva che le misure ivi indicate si applicassero per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi. Il punto di riferimento per l’individuazione del termine è stato rinvenuto nella previsione dell’art. 1, comma 1, del “decreto ILVA” n. 207 del 2012, che consente al Ministro dell’ambiente di autorizzare la prosecuzione dell’attività produttiva per tale termine massimo, non rinnovabile.

Secondo la Corte, in linea di principio, “*non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell’immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell’attività*”. In una simile ipotesi, gli ordinari poteri del giudice “*possono essere temporaneamente compressi, in*

*forza di una lex specialis che riservi al potere esecutivo il compito di indicare le misure che assicurino il complesso bilanciamento tra tutti i delicati interessi in conflitto, inclusi quelli sottesi alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti in questione, e conseguentemente alla salvaguardia dei livelli occupazionali”.*

Tuttavia, il nuovo testo dell’art. 41, secondo comma, Cost. vieta che l’iniziativa economica privata si svolga in modo da recare danno alla salute o all’ambiente; pertanto, “nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un’azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto”. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori costituisce “condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona” (sul punto la già richiamata sentenza n. 58 del 2018 relativa al caso ILVA), tra le quali, a seguito della recente riforma costituzionale, ora è annoverata esplicitamente la tutela dell’ambiente.

\*\*\*

### **5. Could you identify and share any relevant rulings issued by your Court on climate change?**

La Corte costituzionale si è espressa numerose volte per garantire il rispetto del principio europeo della massima diffusione delle energie rinnovabili censurando leggi regionali che prevedevano aggravamenti procedurali per le autorizzazioni all’installazione degli impianti.

Per garantire la massima diffusione di tali fonti, il legislatore nazionale ha previsto, con il d.lgs. n. 387 del 2003, poi sostituto dal d.lgs. n. 190 del 2024, il rilascio di un’autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili e la Corte costituzionale ha spesso ribadito che la relativa disciplina è ispirata “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” ed è volta a garantire, “in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze nn. 177 del 2018 e 156 del 2016) nel cui ambito confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto e quelli potenzialmente confliggenti (sentenze nn. 251 e 237 del 2020, 148 del 2019, 177 del 2018, 275 del 2012).

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha spesso sottolineato che le esigenze di semplificazione sono coerenti con la normativa europea che ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, nonché di semplificare i procedimenti autorizzatori e – come si è detto – ha dichiarato l’incostituzionalità di molte leggi regionali che prevedevano aggravii procedurali per il rilascio delle autorizzazioni all’esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili (sentenze nn. 86 del 2019, 189 del 2014, 192 del 2011, 124 del 2010).

Un’ulteriore evoluzione della giurisprudenza costituzionale si è avuta con l’attuazione della direttiva 2018/2001/UE che, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue la finalità di contrasto al cambiamento climatico e pone specifici obiettivi quantitativi di uso dell’energia da fonte rinnovabile sino al 2030.

In attuazione di tale direttiva in Italia è entrato in vigore il d.lgs. n. 199 del 2021 che prevede l’adozione del Piano nazionale integrato per l’energia e il clima, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, che fissa alcuni principi fondamentali vincolanti per le Regioni, a cui è affidato il compito di raggiungere gli obiettivi energetici del Piano nazionale per il 2030.

A livello statale è stata individuata la quota di consumo di energia di fonte rinnovabile che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve garantire sul proprio territorio e alle Regioni è stato affidato il compito di individuare, con legge, le aree idonee ad installare impianti di fonti di energia rinnovabili. Tuttavia, proprio per assicurare il rispetto degli impegni sovranazionali e il raggiungimento degli

obiettivi annui di produzione di energia rinnovabile, il legislatore nazionale ha vietato le moratorie o le sospensioni dei procedimenti di autorizzazione all'installazione.

La Corte è intervenuta su questo tema dichiarando illegittime norme regionali che, rinviando il rilascio di autorizzazioni all'impianto ad epoca successiva all'individuazione delle aree idonee all'installazione, introducevano moratorie con l'effetto di rinviare la diffusione delle fonti energetiche idonee a ridurre le emissioni di gas a effetto serra (sentenze nn. 28 del 2025, 27 del 2023, 77 del 2022).

In particolare, con l'ultima decisione citata, n. 28 del 2025, la Corte si è specificamente espressa in relazione agli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico poiché ha dichiarato illegittima una moratoria regionale che avrebbe fatto mancare la corrispondente quota di potenza aggiuntiva necessaria per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e, quindi, avrebbe comportato la violazione degli impegni a protezione del clima assunti dall'Italia a livello europeo.



## **II. PRESERVATION OF HUMANKIND'S CULTURAL HERITAGE**

### ***1. Does your country's Constitution recognize access to cultural heritage as a human right? If not, what legal instruments provide for this recognition?***

Nel testo della Costituzione italiana non si rinviene un espresso riferimento al diritto di accesso al patrimonio culturale come diritto umano. Tuttavia, il riconoscimento costituzionale di tale diritto può essere agevolmente individuato nel complesso di norme costituzionali che attengono alla cultura e al patrimonio culturale, e, soprattutto, nelle numerose convenzioni internazionali ratificate dall'Italia che prescrivono puntuali precetti al riguardo.

Occorre innanzitutto segnalare l'art. 9 Cost., il quale riconosce, tra i principi fondamentali, la tutela del patrimonio culturale nazionale e la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica. Il primo comma attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, mentre il secondo comma assicura tutela al patrimonio storico e artistico nazionale. In dottrina si è osservato che la tutela del patrimonio culturale costituisce il presupposto logico per la sua fruizione: simile lettura trova conferma nella sentenza n. 118 del 1990 della Corte costituzionale, la quale ha fornito un'interpretazione che consente di individuare nell'art. 9 il fondamento costituzionale del diritto di accesso alla cultura. Secondo la Corte, la disposizione citata *"impegna la Repubblica ad assicurare (...) la promozione e lo sviluppo della cultura nonché la tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione, quale testimonianza materiale della civiltà e della cultura del Paese. Anche per quanto si desume da altri precetti costituzionali, lo Stato deve curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare e ad arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale. In particolare, lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale; deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali espressi da essa"*. La pronuncia richiamata ha posto in evidenza che la tutela garantita dall'art. 9 si arricchisce e si completa di significato se letta in collegamento con altri fondamentali diritti individuali espressamente enunciati nella prima parte della Costituzione: il diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto alla libertà di espressione artistica e di ricerca scientifica (art. 33) e il diritto all'istruzione (art. 34). Alcuni autori giungono ad annoverare i diritti culturali nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo, ravvisando nell'art. 2 Cost., che garantisce tali diritti senza individuarli specificamente, la premessa per il riconoscimento del diritto all'identità culturale. Dal complesso dei precetti costituzionali ricordati, che tutelano in senso ampio non solo la cultura nelle sue espressioni materiali, artistiche e storiche, ma la stessa elaborazione del pensiero culturale, molti interpreti desumono l'esistenza di un diritto costituzionale di accesso al patrimonio culturale.

Il riconoscimento costituzionale del diritto di accesso al patrimonio culturale risulta esplicitato e arricchito di contenuto dall'art. 117, primo comma, Cost. che assoggetta l'esercizio della potestà legislativa anche al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. In virtù del rinvio ivi operato, assumono rilievo, in quanto parametri interposti nel giudizio di costituzionalità delle leggi, le disposizioni contenute nelle numerose convenzioni internazionali ratificate dall'Italia che impongono agli Stati aderenti, oltre alla tutela del patrimonio culturale nelle sue varie declinazioni ed accezioni, il riconoscimento di numerosi diritti culturali, sia dei singoli sia delle comunità umane. Va ricordato in primo luogo il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (legge di autorizzazione alla ratifica n. 881 del 1977), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, il quale riconosce il diritto di ogni individuo di partecipare alla vita culturale, di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue

applicazioni e di godere della tutela degli interessi morali e materiali scaturenti dalla produzione scientifica, artistica e letteraria (art. 15). Sempre nell'ambito dei diritti culturali, il coevo Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici afferma il diritto degli appartenenti alle minoranze ad avere una vita culturale propria (art. 27). La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972 (legge di autorizzazione alla ratifica n. 184 del 1977) stabilisce, all'art. 4, l'obbligo di ciascun Stato aderente di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale situato sul suo territorio. Si segnalano poi la Convenzione universale sul diritto d'autore del 1952 promossa dall'UNESCO e revisionata con l'Atto di Parigi del 1971; la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954, con i relativi Protocolli aggiuntivi; la Convenzione sulla circolazione illecita delle opere d'arte del 1970. Vanno altresì menzionate la Convenzione per la salvaguardia del Patrimonio immateriale del 2003, il cui preambolo richiama esplicitamente la Dichiarazione Universale dei diritti umani e i Patti internazionali delle Nazioni Unite, e la Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005 (sul punto si rinvia alla seguente domanda n. 2). Con specifico riferimento ai minori, la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 garantisce i diritti culturali dei bambini, mentre la risalente IV Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949, nel sancire il diritto all'educazione per i minori, tutela la cultura originale della popolazione dei territori occupati rispetto al rischio di ingerenza e sopraffazione culturale dell'invasore.

Di notevole rilievo per la tematica in esame è la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per le società del 2005, ratificata dall'Italia nel 2020 (legge di autorizzazione alla ratifica n. 133 del 2020). Sin dal preambolo, la Convenzione riconosce la necessità di mettere la persona e i valori umani al centro di un'idea allargata e interdisciplinare del patrimonio culturale e sottolinea il valore e il potenziale del patrimonio culturale come risorsa per lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita. L'art. 1 riconosce esplicitamente il diritto al patrimonio culturale come inherente al diritto di partecipare alla vita culturale, mentre l'art. 4 sancisce il diritto, individuale e collettivo, di trarre beneficio dal patrimonio culturale e di contribuire al suo arricchimento, con il correlato obbligo di rispettare il proprio e l'altrui patrimonio culturale, e consente solo le limitazioni a tale diritto che risultano necessarie in una società democratica alla protezione dell'interesse pubblico e degli altri diritti e libertà. Un particolare accento sull'uso sostenibile del patrimonio culturale è posto dall'art. 9, ove è contemplato l'impegno a conservarlo nel tempo (quindi anche per le future generazioni), tramite azioni positive per la sua conservazione e gestione sostenibile. L'art. 12 concerne nello specifico il diritto di accesso al patrimonio culturale, impegnando gli Stati ad incoraggiare la partecipazione al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione e presentazione del patrimonio culturale, nonché alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che il patrimonio culturale stimola, e dando rilievo al valore attribuito da ogni comunità al patrimonio culturale in cui essa si identifica. L'art. 13 prevede, fra l'altro, l'impegno degli Stati a facilitare l'inserimento della dimensione del patrimonio culturale a tutti i livelli di formazione, a rinforzare il collegamento fra l'insegnamento nell'ambito del patrimonio culturale e la formazione professionale e a incoraggiare la ricerca interdisciplinare. L'art. 14 prevede l'impegno a sviluppare l'utilizzo delle tecnologie digitali per migliorare l'accesso al patrimonio culturale e ai benefici che ne derivano, in particolare favorendo standard di compatibilità internazionali per lo studio, la conservazione, la valorizzazione e la protezione del patrimonio culturale, combattendo al tempo stesso il traffico illecito di beni culturali, e pone l'obiettivo di abbattere gli ostacoli che limitano l'accesso alle informazioni sul patrimonio culturale, specialmente a fini educativi, proteggendo nel contempo la proprietà intellettuale.

A livello sovranazionale, l'art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea pone il principio generale del rispetto della ricchezza della diversità culturale e linguistica. Ai diritti culturali sono inoltre dedicati gli artt. 165, in materia di istruzione, e 167, in materia di cultura, del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Una specifica attenzione ai temi culturali è rinvenibile anche nella Carta

dei Diritti fondamentali dell’Unione, il cui art. 22 sancisce il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica.

\*\*\*

***2. Has your country signed the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage or any other related international instruments?***

Nel 2007 l’Italia ha ratificato la Convenzione UNESCO sulla promozione e protezione del patrimonio immateriale (legge di ratifica n. 167 del 2007). Tra gli altri strumenti internazionali di tutela correlati al patrimonio immateriale a cui l’Italia ha aderito si segnala la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005 (legge di ratifica n. 19 del 2007), che, persegue, tra gli altri, l’obiettivo di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e creare le condizioni per permettere alle culture di svilupparsi e interagire liberamente in modo da arricchirsi reciprocamente e quello promuovere il rispetto della diversità delle espressioni culturali (art. 1). Va altresì ricordata la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa del 2005 sul valore del patrimonio culturale per le società, ratificata dall’Italia nel 2020, già citata nella risposta alla precedente domanda n. 1. L’art. 2 della Convenzione definisce il patrimonio culturale come l’insieme delle risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano come un riflesso e un’espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione. In tale definizione di patrimonio culturale tutelato dalla Convenzione è evidentemente compreso anche quello immateriale. La Convenzione prevede poi l’impegno degli Stati a promuovere la conoscenza e la comprensione del patrimonio comune dell’Europa, definito anche come l’insieme di tutte le forme di patrimonio culturale che costituiscono una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività.

Per completezza, si rammentano i numerosi esempi di patrimonio culturale intangibile italiano dichiarato patrimonio mondiale dell’umanità dall’UNESCO. Tra le eccellenze riconosciute a partire dal 2008 si ricordano: l’opera dei pupi siciliani; il canto a tenore sardo; l’arte dei liutai di Cremona; la dieta mediterranea (su candidatura congiunta di Italia, Spagna, Grecia e Marocco); la festa delle grandi macchine a spalla (processioni religiose cattoliche che contemplano l’utilizzo di strutture da portare a spalla); la coltivazione della vite ad alberello a Pantelleria; la falconeria; l’arte tradizionale del “pizzaiuolo” napoletano; la celebrazione della “perdonanza” celestiniana (rito religioso che si svolge nella città dell’Aquila); il metodo di ricerca ed estrazione dei tartufi. Per il 2025, la Commissione nazionale italiana dell’UNESCO ha approvato la candidatura della “cucina italiana fra sostenibilità e diversità bioculturale”. Invece, non risulta ad oggi alcuna pratica culturale italiana iscritta nella Lista UNESCO del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato.

\*\*\*

***3. Does your country have any international disputes with another State regarding cultural heritage property? If so, how were they resolved?***

Statisticamente, l’Italia è, insieme alla Grecia e alla Spagna, uno dei principali Stati di origine di beni culturali illecitamente sottratti ed esportati all’estero. Nel tempo, l’immensa ricchezza del patrimonio artistico e archeologico italiano ha esposto il Paese a innumerevoli furti, soprattutto da siti di scavi clandestini, di cui non è possibile fornire dati attendibili. Taluni beni di inestimabile valore culturale sono stati rintracciati, spesso a distanza di molti anni dalla sparizione, presso musei e istituzioni straniere, che li hanno acquisiti da intermediari all’esito di articolate e spesso opache operazioni di scambio. La rivendicazione di tali beni da parte italiana ha dato luogo a complessi procedimenti, con

esiti diversi. Si sono altresì verificati casi in cui è stata l'Italia a restituire beni stranieri, soprattutto provenienti dalle ex colonie, agli Stati di origine.

Alla disamina degli esempi più significativi si premettono alcune considerazioni di carattere generale. Lo Stato italiano riveste un ruolo molto attivo nella cooperazione internazionale per la lotta al traffico illecito di beni culturali, risultando, in primo luogo, tra i firmatari dei numerosi accordi internazionali finalizzati al contrasto del fenomeno, a partire dalla Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 (legge di ratifica n. 279 del 1958). Vanno poi segnalate la Convenzione di Parigi concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali del 1970 (legge di ratifica n. 873 del 1975); la Convenzione Unidroit di Roma sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati (legge di ratifica n. 213 del 1999). Più di recente, l'Italia ha firmato la Convenzione di Nicosia sulle infrazioni relative ai beni culturali del 2017 (legge di ratifica n. 6 del 2022).

Il profondo impegno dell'Italia nella protezione del patrimonio culturale, sia nazionale che di altri Paesi, si è concretizzato in numerose iniziative diplomatiche e umanitarie.

In seguito a un accordo tra l'Italia e l'UNESCO, nel 1959 è stata stabilita a Roma la sede del Centro internazionale di studi per la conservazione e il restauro dei beni culturali (ICCROM), istituito nel 1956 dalla IX Conferenza UNESCO. In collaborazione con l'ICCROM, l'Italia promuove numerose iniziative per sostenere anche altri Paesi, soprattutto del Mediterraneo e del Vicino e Medio Oriente, nella tutela del loro patrimonio culturale, fornendo assistenza per la conservazione e il recupero dei beni culturali e favorendo lo sviluppo di competenze locali.

Nel 2023, l'Italia è stata rieletta quale componente del Comitato intergovernativo per la promozione del ritorno dei beni culturali nei Paesi di origine e della loro restituzione in caso di appropriazione illecita, istituito dalla Risoluzione UNESCO 20C4/7.6/5 con funzioni di mediazione e conciliazione nelle dispute tra Stati concernenti la proprietà di beni culturali. Il mandato scadrà nel 2027.

Sotto la presidenza italiana, nel 2017 a Firenze si sono riuniti per la prima volta i Ministri della cultura del G7. L'incontro è sfociato in una dichiarazione congiunta sulla *"Cultura come strumento di dialogo tra i Popoli"*, nella quale si è riaffermato che il contrasto al traffico illecito di beni culturali costituisce una priorità a livello globale. Sempre sotto la presidenza italiana, nel 2021, si è tenuto a Roma il primo incontro dei Ministri della cultura del G20 ed è stato istituito un apposito gruppo di lavoro sulla cultura. L'Italia è firmataria anche della Dichiarazione di Varanasi del 2023 dei Ministri della cultura del G20, che ha sottolineato l'importanza della protezione e del recupero dei beni culturali.

A livello europeo, la direttiva 2014/60/UE, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (attuata con d.lgs. n. 2 del 2016), ha l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di restituzione dei beni culturali.

In Italia, il compito di recuperare beni culturali è affidato al Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (TPC), alle dipendenze funzionali del Ministro della cultura. Il TPC svolge funzioni di polo informativo e di analisi e, soprattutto, di coordinamento investigativo in ambito nazionale e internazionale. Nello svolgimento dei suoi compiti si avvale di un importante strumento informatico, la Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, considerata la più grande a livello mondiale nello specifico settore, che contiene informazioni sui beni da ricercare, di provenienza italiana e estera. Per le attività di indagine finalizzate al recupero di beni culturali italiani esportati illegalmente, il TPC si avvale dell'Interpol e dei suoi strumenti operativi, primo fra tutti lo *Stolen works of art database*. Nei casi in cui non si possa procedere per via giudiziaria al recupero dei beni sottratti, il TPC fornisce il proprio contributo nell'ambito del Comitato per il recupero e le restituzioni, istituito presso il Ministero della Cultura, che esamina tutte le questioni legali relative alle opere d'arte italiane rinvenute in altri Stati. Va, infine, ricordata la *Task force "Unite4heritage"*, istituita nel 2016 e formata da funzionari del Ministero e da carabinieri del TPC che intervengono, ove richiesti, in aree interessate da conflitti o calamità naturali (si ricorda la missione in Iraq, che ha condotto

all'inserimento nella richiamata Banca dati del TPC di circa 15.000 reperti archeologici trafugati e ha consentito il recupero di circa la metà dei beni schedati).

Per quanto riguarda i beni culturali controversi, si evidenzia che, soprattutto in tempi recenti e grazie all'aumentata consapevolezza a livello internazionale, sono state assai numerose le restituzioni di beni culturali all'Italia fondate su accordi bilaterali con altri Stati. Tra essi, si rammentano l'Accordo tra Italia e Stati Uniti del 2001 e il successivo *memorandum* d'intesa del 2020 sull'imposizione di limiti all'importazione negli Stati Uniti di materiale archeologico dall'Italia. Gli Stati Uniti sono uno dei principali Paesi di destinazione di beni culturali italiani trafugati. Il *memorandum* ha fornito la cornice che ha consentito di riportare in Italia moltissime opere e reperti recuperati negli USA. Nel solo 2024, sono stati recuperati negli Stati Uniti circa 600 reperti dell'antichità, mentre nei primi mesi del 2025 sono stati già restituiti all'Italia 107 beni archeologici.

Senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito sono descritte sinteticamente talune delle principali controversie internazionali in materia di beni culturali che hanno coinvolto l'Italia, sia come Stato d'origine dei beni contesi che come Stato di destinazione.

#### *Il cratere di Euphronios*

Tra le controversie aventi ad oggetto beni culturali italiani che si sono favorevolmente concluse per l'Italia, la più nota concerne il cratere di Euphronios, capolavoro artistico della fine del VI sec. a.C. e unica opera del celebre ceramista arrivata integra fino ai nostri giorni. Il vaso fu trafugato dai "tombaroli" (scavatori clandestini) nel 1971 da una tomba etrusca della necropoli di Cerveteri (sito riconosciuto come patrimonio mondiale dall'UNESCO nel 2015). Dopo vari passaggi intermedi, nel 1972 l'opera fu venduta per più di un milione di dollari al Metropolitan Museum of Art di New York da un mercante d'arte statunitense, che a sua volta l'aveva acquistata da un mercante italiano. Il Tribunale di Civitavecchia assolse quest'ultimo dal reato di ricettazione per insufficienza di prove, in quanto non era stato possibile un esame diretto del cratere. Tuttavia, gli elementi di indagine raccolti dal TPC ebbero ampio risalto sui mezzi di informazione. Grazie anche alle pressioni dell'opinione pubblica italiana e del mondo accademico, nel 2006 fu raggiunto un accordo tra il Metropolitan Museum e il Ministero per i beni e le attività culturali, a seguito del quale nel 2008 l'opera è stata riportata in Italia. Attualmente, il cratere è esposto nel Museo archeologico nazionale di Cerveteri. Nel 2023, una copia a grandezza naturale, realizzata usando la stessa tecnica originale, è stata donata al Metropolitan Museum, che la utilizza come strumento educativo, in seminari nell'ambito di dottorati di ricerca nonché in programmi didattici per studenti e famiglie. La restituzione del cratere ha rappresentato una tappa fondamentale nel processo che ha portato i musei americani a fare chiarezza sulla provenienza di molte delle opere conservate nelle loro collezioni.

#### *La Venere di Morgantina*

La Venere di Morgantina è uno degli esempi più rilevanti di scultura greca in marmo del periodo tardo classico. L'opera fu rinvenuta dai "tombaroli" alla fine degli anni Settanta nel territorio di Morgantina, in Sicilia. Attraverso vari intermediari, la statua fu esportata illegalmente prima in Svizzera e poi in Inghilterra, dove venne acquistata nel 1986 per 1,5 milioni di dollari da un mercante d'arte inglese, che la rivendette due anni dopo al Getty Museum di Los Angeles per 18 milioni di dollari. Il 5 marzo del 2001, il Tribunale di Enna ha condannato il ricettatore svizzero a due anni di reclusione e al pagamento di un risarcimento di 40 miliardi di lire, parametrato per una metà al valore stimato dell'opera e per l'altra ai danni morali. Il Tribunale si è avvalso di una perizia petrografica su campioni prelevati dalla statua, effettuata da una Commissione di esperti nominata dal Ministero dei beni culturali, che ha stabilito la compatibilità del materiale lapideo della statua con l'ambiente geomorfologico siciliano ibleo, escludendo al contempo tutte le ipotesi alternative di provenienza e fornendo la prova inconfutabile della provenienza dell'opera dal territorio italiano. Nel 2010, l'Assessorato regionale siciliano dei beni culturali ha firmato un accordo con la direzione del Getty

Museum, che prevede lo scambio di reperti archeologici, l'organizzazione di mostre e un piano di ricerca sui sistemi antisismici a protezione del patrimonio archeologico. In esecuzione dell'accordo, il 17 marzo 2011, in occasione del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, la Venere di Morgantina è stata restituita ed è attualmente esposta nel Museo archeologico di Aidone in Sicilia.

#### *Reperti archeologici vari di provenienza italiana esposti presso l'Altes Museum di Berlino*

Quanto alle controversie di più recente conclusione, si segnala l'accordo del 2024 con la Germania per la restituzione all'Italia di 25 preziosi reperti archeologici, tra cui un ricco corredo funerario di origine appula e un frammento di affresco proveniente da una villa romana di Boscoreale, opere detenute dalla Fondazione per l'Eredità culturale della Prussia e facenti parte della collezione di antichità classica esposta all'Altes Museum di Berlino. Il corredo funerario, in particolare, figurava nell'elenco di beni trafugati da un trafficante italiano condannato nel 2009 per traffico illecito di beni culturali. In base alle indagini effettuate dal TPC, il corredo fu prima acquisito da una famiglia svizzera e poi rivenduto da un commerciante di antichità all'Altes Museum per 3 milioni di marchi nel 1984. Su 21 dei 25 reperti restituiti, le Procure della Repubblica di Roma e Foggia avevano aperto procedimenti giudiziari ed emesso provvedimenti di confisca. L'autorità giudiziaria tedesca aveva rifiutato di dare esecuzione ai decreti per mancato rispetto del diritto di difesa dell'Altes Museum, non essendogli stata data la possibilità di partecipare all'udienza che ha determinato il decreto di confisca. Successivamente, è stato avviato un negoziato con la Germania, conclusosi con un accordo di collaborazione che prevede, in cambio della restituzione delle opere menzionate, il prestito all'Altes Museum per quattro anni (rinnovabile una volta) di alcuni reperti provenienti dal Museo archeologico nazionale di Napoli e dai Parchi archeologici di Paestum e Velia.

#### *L'Atleta vittorioso*

Tra i casi controversi non ancora giunti a una definizione, il più significativo riguarda la statua bronzea nota come l'Atleta vittorioso, risalente al VI secolo a.C. e attribuita all'artista greco Lisippo. L'opera era stata recuperata da un peschereccio italiano nel 1964 al largo della costa adriatica. Secondo l'ipotesi più accreditata, la statua si sarebbe inabissata oltre duemila anni fa, a causa del naufragio della nave che la stava trasportando dalla Grecia verso la penisola italiana. Si è molto discusso se il reperto fosse stato ritrovato in acque italiane o internazionali. Secondo la normativa italiana allora vigente (legge n. 1089 del 1939), in caso di ritrovamento in acque territoriali il reperto apparterrebbe allo Stato italiano, mentre nel caso di ritrovamento in acque internazionali, trattandosi di opera issata su un'imbarcazione italiana e successivamente sbarcata in Italia, sarebbe dovuto ricadere sotto la legislazione italiana che impedisce l'esportazione di opere archeologiche e avrebbe dovuto essere soggetto all'obbligo di notifica al ministero competente. Invece, la statua non è stata mai denunciata alle autorità italiane e dopo vari passaggi intermedi è stata acquistata da un noto mercante tedesco, che nel 1977 l'ha rivenduta al Getty Museum di Los Angeles, dove si trova tuttora. I governi italiani hanno ripetutamente reclamato la statua, ma il museo ha sempre replicato negativamente, adducendo l'impossibilità di stabilire con precisione il luogo del recupero. Dal 2010, la statua è stata oggetto di una complessa vicenda giudiziaria, sfociata nel 2018 in un provvedimento definitivo del giudice italiano di confisca dell'opera. Il 2 maggio 2024 la Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza Paul Getty Trust e altri contro Italia, 35271/19) ha respinto il ricorso presentato dalla fondazione Paul Getty per violazione del diritto di proprietà. La Corte ha stabilito che gli sforzi giudiziari e diplomatici dell'Italia per proteggere il suo patrimonio culturale contro lo sfruttamento illegale e i suoi tentativi per recuperare il reperto non violano il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Protocollo 1 della CEDU. L'affermazione che l'opera fa parte del patrimonio culturale italiano non è stata ritenuta né arbitraria né irragionevole. La Corte ha inoltre evidenziato che, secondo la legge italiana, un'ordinanza di confisca per motivi di interesse pubblico può essere indirizzata a un soggetto terzo proprietario dell'oggetto in questione anche se il destinatario non ha partecipato in alcun modo al reato e che tale provvedimento non deve essere necessariamente considerato una

misura punitiva. Il fatto che la confisca sia stata ordinata molti anni dopo la contestata acquisizione è stato ritenuto irrilevante, poiché nel campo della difesa del patrimonio culturale gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento e la misura persegue lo scopo di recuperare un oggetto unico e insostituibile. La pronuncia ha rilanciato il dibattito internazionale sul tema, stimolando taluni Governi a riconsegnare spontaneamente, per le vie diplomatiche, ai Paesi di origine beni culturali ad essi illecitamente sottratti.

#### *La Stele di Axum*

L'enorme stele di pietra, risalente ai primi secoli dopo Cristo, alta quasi 24 metri e pesante circa 150 tonnellate, venne ritrovata spezzata in vari monconi dall'esercito italiano nella piana di Axum, in Etiopia, nel 1936 durante il conflitto scatenato dal regime fascista. Fu trasferita in Italia nel 1937, restaurata e collocata a Roma, in piazza di Porta Capena. Dopo la seconda guerra mondiale, con il trattato di pace del 1947, l'Italia si era impegnata a restituire, entro diciotto mesi, tutte le opere d'arte, gli archivi e gli oggetti di valore religioso o storico appartenenti all'Etiopia o ai suoi cittadini e portati in Italia dopo il 3 ottobre 1935, data di avvio della guerra di occupazione. Tuttavia, si iniziò a discutere della restituzione della stele solo nel 1970, in occasione della visita ufficiale in Italia dell'imperatore d'Etiopia. A partire dagli anni Novanta, la richiesta di restituzione fu sostenuta, oltre che dall'Etiopia, da una campagna internazionale. Il processo diplomatico fu lungo e complesso, anche per le difficoltà tecniche e finanziarie che la restituzione implicava. Nel 2002 il Consiglio dei ministri italiano deliberò la restituzione, avvenuta nel 2005. Con l'assistenza dell'Istituto centrale per il restauro e il coordinamento dell'UNESCO, nel 2008 la stele è stata riassemblata e ricollocata accanto alle altre nel sito archeologico di Axum, Patrimonio culturale dell'umanità dal 1980.

#### *La Venere di Cirene*

La Venere di Cirene, oggi scomparsa, era una copia marmorea di età romana di una statua attribuita alla scuola greca di Prassitele. Fu ritrovata nel 1913 da soldati italiani durante l'invasione della Cirenaica, che attualmente fa parte del territorio libico ma all'epoca era assoggettata all'Impero ottomano. La scultura fu portata in Italia nel 1915 ed esposta a Roma, nel Museo nazionale romano. Nel 2000, la Libia ne ha richiesto la restituzione all'Italia, sulla base di un accordo bilaterale concluso nel 1998 ai sensi della Convenzione dell'UNESCO del 1970, concernente la restituzione di tutti i manoscritti, manufatti, documenti, monumenti e reperti archeologici portati in Italia durante e dopo la colonizzazione della Libia. La statua è stata restituita nel 2008, ma è andata purtroppo perduta durante la guerra civile scoppiata in Libia nel 2011. La questione ha originato in Italia un acceso dibattito, sfociato in una controversia promossa dall'associazione "Italia nostra" che ha impugnato innanzi al giudice amministrativo il decreto di dismissione dal demanio pubblico del Ministero per i beni e le attività culturali. Il TAR Lazio (sezione II, sentenza n. 3518 del 2007) ha osservato che il Governo italiano si è attenuto al principio di diritto internazionale secondo cui la commissione di un illecito attraverso l'occupazione militare comporta un obbligo di riparazione, teso a ristabilire la situazione preesistente. Inoltre, l'Italia era obbligata a restituire la statua sulla base del citato accordo, ritenuto valido e vincolante, oltre che riproduttivo di obblighi di diritto internazionale. La restituzione non doveva essere considerata un impoverimento del patrimonio nazionale italiano, ma un precedente fondamentale per il contrasto al traffico illecito dei beni culturali. Il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 3154 del 2008), nel confermare la decisione di primo grado, ha sottolineato che l'obbligo internazionale di restituzione dei beni culturali sottratti in tempo di guerra o occupazione coloniale discende dal divieto dell'uso della forza e dal principio di autodeterminazione dei popoli. Quest'ultimo comprende l'identità culturale e il patrimonio culturale legato al territorio di uno Stato sovrano o a popoli soggetti a un governo straniero. Rispetto al problema dell'inalienabilità, si è affermato che il decreto ministeriale impugnato, nel conformarsi a un obbligo internazionale vincolante, prevaleva sulle norme interne contrastanti.

### *Stele funeraria di Merida*

Tra le restituzioni più recenti di opere d'arte ai Paesi di origine, si segnala, infine, la recente riconsegna alla Spagna (nel febbraio 2025) di una stele funeraria di età romana trafugata dal sito archeologico di Merida, avvenuta nell'ambito della cooperazione internazionale di contrasto al traffico illecito di beni culturali. Il recupero del bene è stato possibile grazie all'attività investigativa del TPC, su impulso dell'Interpol, che ha individuato il bene presso l'abitazione di un collezionista privato. L'autorità giudiziaria italiana ha sequestrato l'opera e, con la collaborazione dei funzionari archeologi della Soprintendenza di Roma, ha accertato che la stele è autentica, risalente all'epoca romana e di rilevante interesse archeologico. Essa è stata, pertanto, consegnata dal Comandante del TPC all'Ambasciatore di Spagna, in una cerimonia ufficiale presso l'Ambasciata.

Concludono la rassegna due casi aventi ad oggetto la riproduzione non autorizzata, a fini di lucro, di opere d'arte di proprietà dello Stato italiano.

### *La riproduzione del David di Michelangelo “con la pistola”*

Nel 2014, una società americana produttrice di armi ha utilizzato, a fini pubblicitari e nel territorio statunitense, un fotomontaggio della celeberrima statua del David di Michelangelo (il cui originale è esposto a Firenze presso la Galleria dell'Accademia) armata di pistola. Il Ministero dei beni culturali italiano, ritenendo offensivo e di cattivo gusto l'accostamento del David alle armi da fuoco, ha protestato vigorosamente, ottenendo lo spontaneo ritiro della campagna pubblicitaria.

### *La riproduzione dell'Uomo vitruviano di Leonardo (“caso Ravensburger”)*

Assai più complesso, e non ancora giunto a una definitiva conclusione, è il caso dell'utilizzo a fini commerciali dell'immagine dell'Uomo vitruviano di Leonardo, di proprietà statale italiana, da parte di una nota azienda tedesca produttrice di puzzle (la Ravensburger). Il Tribunale di Venezia, su istanza delle Gallerie dell'Accademia di Venezia (l'ente statale che custodisce l'opera originale), ha inibito in via cautelare alla Ravensburger l'uso commerciale dell'opera, sulla base degli artt. 107 e 108 del Codice dei beni culturali, che prevedono un controllo da parte dello Stato sulla riproduzione dei beni di sua proprietà. Mentre in Italia il processo di merito è ancora pendente, la Ravensburger ha citato il Ministero italiano davanti al Tribunale di Stoccarda per far dichiarare che la legge italiana di tutela dei beni culturali non è applicabile in Germania. Il giudice tedesco ha accolto la domanda, condannando lo Stato italiano al rimborso delle spese processuali.

\*\*\*

### ***4. Are there any controversial cultural practices in your country that may conflict with human rights? If so, what measures are being taken to address and eliminate them?***

Situazioni di conflittualità con i diritti umani si sono verificate in Italia, in primo luogo, con riferimento a talune pratiche culturali delle minoranze da lungo tempo presenti sul territorio nazionale, come nel caso dell'accattonaggio e dei matrimoni imposti, usanze diffuse nelle comunità di etnia Rom. Tuttavia, nel nostro Paese il tema delle pratiche culturali controverse è legato principalmente al fenomeno migratorio e all'aspirazione degli immigrati di inserirsi nella società italiana nel rispetto della propria identità culturale d'origine.

Nell'ottica generale della tutela delle identità culturali e della pacifica convivenza tra culture, la legislazione italiana favorisce le attività di valorizzazione e conoscenza delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, incoraggiando la mediazione culturale (art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, recante il testo unico sull'immigrazione). L'art. 43 del d.lgs. citato contiene un significativo riferimento all'identità culturale rispetto a comportamenti discriminatori che abbiano l'effetto di “*distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani*

*e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni settore della vita pubblica*”. La legge n. 94 del 2009 ha introdotto a livello normativo il concetto di “*integrazione*”, quale processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri (art. 1, comma 25). Per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno, lo straniero deve stipulare un accordo di integrazione (il cosiddetto permesso di soggiorno “a punti”), articolato per crediti, con l’impegno a conseguire specifici obiettivi di integrazione, quali una sufficiente conoscenza della lingua italiana, dei principi della Costituzione e delle regole basilari della convivenza civile (il funzionamento della sanità, della scuola, del mercato del lavoro), e a rispettare tali regole (art. 4-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dalla legge n. 94 del 2009). Con apposito regolamento sono state individuate le modalità per la sottoscrizione dell’accordo e per la verifica sul conseguimento degli obiettivi di integrazione (d.P.R. n. 179 del 2011). Di particolare interesse è l’impegno, che il cittadino straniero assume con la sottoscrizione dell’accordo, a rispettare i valori contenuti nella “Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione”. La Carta, adottata con decreto del Ministero dell’Interno del 23 aprile 2007, è stata redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani e si sofferma in modo particolare su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali. Il documento descrive la storia e i valori culturali italiani e contiene una lista dei diritti e dei principi costituzionali più significativi per l’integrazione, come l’uguaglianza, la libertà personale, la laicità, la parità di genere, la libertà di religione e di opinione. Dal canto suo, con l’accordo di integrazione lo Stato si impegna a sostenere l’integrazione dello straniero, assicurandogli diritti di natura sociale e assistenziale, e a predisporre corsi di lingua e di educazione civica.

La risoluzione dei conflitti multietnici è stata affidata principalmente all’elaborazione della giurisprudenza, specialmente penale. Nell’ambito delle relazioni familiari, i giudici italiani si sono dovuti confrontare con tradizioni culturali legate a una mentalità patriarcale o a una diversa concezione dell’onore, che sono risultate lesive dei diritti fondamentali. In tale contesto, si è posto il problema di tutelare i soggetti più deboli dal gruppo di appartenenza e, in alcuni casi, anche da un meccanismo di asservimento volontario che spesso si riscontra in molte comunità chiuse e fortemente connotate in senso ideologico. Dalle principali pronunce sul tema (esaminate in dettaglio più avanti) emerge costantemente il principio in base al quale in nome dei diritti culturali non si possono giustificare pratiche lesive dell’integrità e della dignità della persona.

Tra i rari interventi legislativi in tema di pratiche culturali contrarie ai diritti umani va ricordata, innanzitutto, la normativa in materia di mutilazioni genitali femminili. La legge n. 7 del 2006 ha introdotto nel codice penale gli artt. 583-bis e 583-ter, che vietano l’esecuzione di tutte le forme di mutilazioni genitali femminili. Le relative condotte, se compiute dal cittadino o dallo straniero residente in Italia, sono punibili anche quando vengono commesse all’estero. La legge non solo vieta le mutilazioni genitali femminili, ma prescrive anche una serie di misure preventive, servizi di sostegno per le vittime e iniziative di informazione e formazione. In particolare, sono previste le seguenti misure: un numero verde gratuito dedicato; campagne di informazione sui diritti umani che informano e comunicano il divieto di tali pratiche in Italia; iniziative di sensibilizzazione dei cittadini, in collaborazione con i centri di assistenza sanitaria, organizzazioni di volontariato e organizzazioni *no-profit*, oltre a corsi di formazione per le donne incinte e infibulate.

Più di recente, la legge n. 69 del 2019 ha inserito nel codice penale l’art. 558-bis, che punisce la fattispecie di costrizione o induzione al matrimonio. La norma, finalizzata a rafforzare la tutela penale delle vittime di violenze domestiche e di genere, costituisce adempimento dell’obbligo sancito dall’art. 37 della Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, che impone agli Stati firmatari di prevedere una sanzione penale per le condotte consistenti nel costringere un adulto o un minore a contrarre un matrimonio e nell’attirare un adulto o un minore nel territorio di uno Stato estero, diverso da quello in cui risiede, con lo scopo di costringerlo a contrarre un matrimonio. Essa concerne il “matrimonio forzato”, caratteristico di talune culture, nel quale il consenso manifestato da almeno una delle due parti è stato estorto tramite violenze, minacce o altre forme di coercizione. Il matrimonio forzato

differisce da quello combinato nel quale la decisione finale di contrarre il vincolo spetta comunque agli sposi, sebbene il matrimonio sia voluto e organizzato dalle famiglie. In dottrina sono state individuate le caratteristiche principali dei matrimoni forzati: le modalità coercitive (violenza fisica, psicologica, economica, affettiva); il verificarsi di un conflitto con il sentimento di lealtà nei confronti della propria famiglia, che riduce la propensione alla volontà di denunciare i matrimoni forzati; la transnazionalità del fenomeno (solitamente tali matrimoni vengono celebrati all'estero con la scusa di una vacanza o di far visita ai propri familiari).

Tra le pratiche culturali controverse per le quali non è ancora intervenuta una regolamentazione legislativa, occorre menzionare il velo femminile islamico, che rappresenta un forte simbolo culturale, anche a prescindere dal suo fondamento religioso (il Corano non lo impone), e spesso viene indossato soprattutto per senso di appartenenza a un gruppo. Indossare un velo integrale che copre tutto il volto ad eccezione degli occhi (*niqab* o *burqa*) può però confliggere con fondamentali esigenze di ordine pubblico e di sicurezza delle persone. In proposito, l'art. 5 della legge n. 152 del 1975 vieta l'utilizzo di qualunque mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Il Consiglio di Stato (sesta sezione giurisdizionale, decisione n. 3076 del 2008), nell'annullare l'ordinanza di un sindaco in materia di pubblica sicurezza, la quale espressamente includeva tra i mezzi vietati anche il velo che copre il volto, ha chiarito che, pur in assenza di una previsione esplicita, è possibile far rientrare tra i giustificati motivi che consentono di coprire il volto anche quello religioso o culturale. La pronuncia ha sottolineato che generalmente il velo integrale non è utilizzato per evitare il riconoscimento, ma costituisce piuttosto l'obbedienza alla regola tradizionale di talune popolazioni e culture. Dunque, secondo i giudici, è consentito l'uso di indumenti quali il *burqa* e il *niqab* anche in luogo pubblico perché il motivo religioso rientra tra i giustificati motivi che escludono l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975. Successivamente alla pronuncia, che ha suscitato a suo tempo un ampio dibattito pubblico, sono state presentate svariate proposte di legge, sia finalizzate a vietare esplicitamente l'uso del velo integrale in Italia (prevedendo però sanzioni attenuate rispetto a quelle previste dalla legge citata), sia dirette, invece, a specificare che tra le ipotesi di giustificato motivo che consentono la copertura del volto rientra espressamente "la circostanza che l'uso di indumenti che coprono il volto sia motivato da ragioni di natura religiosa o etnico-culturale", con la precisazione che, per motivate e specifiche esigenze di sicurezza pubblica, i pubblici ufficiali possono obbligare la persona che indossa un tale tipo di indumento a mostrare il volto, al fine della momentanea identificazione (si veda, ad esempio, l'Atto Camera n. 3205, XVI legislatura). Ad oggi, tuttavia, non è stata adottata nessuna disciplina specifica. Il tema è peraltro tornato di attualità in seguito a recenti fatti di cronaca che hanno avuto risalto sui mezzi di informazione. A Pordenone, una bambina di origine nigeriana si è presentata a scuola indossando il *niqab*; a seguito di un colloquio con la maestra, i genitori hanno acconsentito a farle frequentare la scuola senza velo integrale. In un istituto superiore di Gorizia, con riferimento a studentesse adolescenti che hanno dichiarato di indossare il *niqab* per libera scelta, è stata adottata una differente soluzione: prima di entrare in classe, le studentesse che indossano il *niqab* devono mostrare il volto ai docenti, per consentire la verifica della loro identità, e solo dopo il riconoscimento possono raggiungere i compagni per fare lezione. Le vicende ricordate hanno rinnovato il dibattito sulla gestione dell'identità culturale nel contesto scolastico e sulla necessità di trovare un punto di equilibrio tra il rispetto della diversità e la tutela dei valori comuni, nell'ottica dell'inclusione e della laicità dello Stato.

Negli ultimi decenni, la giurisprudenza italiana, sia civile che penale, ha fatto un uso crescente dell'argomento culturale, inquadrato nella cornice delle norme costituzionali, internazionali e legislative che riconoscono diritti culturali e proteggono la diversità culturale come valore delle società democratiche, ma che tuttavia nella loro ampiezza e genericità non sempre forniscono un riferimento sicuro per la risoluzione dei singoli conflitti. Anche se non si ravvisano sentenze in cui i giudici menzionano la cultura come diritto soggettivo, è ricorrente l'affermazione per cui la cultura può trovare riconoscimento solo a condizione che non violi i diritti fondamentali.

In ambito penalistico è stata elaborata la categoria dei reati “culturalmente orientati” o “motivati”. Si tratta di reati nei quali la condotta incriminata è ritenuta dall’agente lecita o addirittura doverosa in base al contesto culturale di riferimento e si riscontra così un conflitto tra il diritto positivo e i precetti della cultura e della tradizione di un determinato Paese, cioè tra “norme espressione di valori interiorizzati dagli individui fin dai primi tempi della loro formazione, e i valori, i precetti e le norme giuridiche del Paese di accoglienza” (Corte di cassazione, sesta sezione penale, n. 46300 del 2008). Si è chiarito che, anche per tale tipologia di reati, il giudice non può abdicare al compito di rendere giustizia, ma deve garantire contemporaneamente la tutela delle vittime (essendo irrilevante il loro eventuale consenso alla lesione di diritti indisponibili) e il diritto degli accusati a un rigoroso accertamento dei fatti e a una corretta applicazione delle norme (Corte di cassazione, sezione sesta penale, n. 3398 del 1999). Sulla base di tali premesse, è stato affermato il principio secondo cui il reato di maltrattamenti in famiglia non può essere escluso dalla circostanza che l’agente sia di religione musulmana e rivendichi particolari potestà in quanto “capo” della famiglia. La concezione familiare invocata dall’imputato si poneva infatti in assoluto contrasto con i principi fondamentali dell’ordinamento italiano e con la regolamentazione concreta dei rapporti familiari. In altra occasione, la Corte di legittimità ha ritenuto insussistente la scriminante, sia pure putativa, dell’esercizio del diritto, invocata da un cittadino marocchino imputato dei delitti di maltrattamenti, violenza sessuale e violazione degli obblighi di assistenza familiare sull’assunto che le condotte contestate costituivano facoltà riconosciute dallo Stato di provenienza. Si è osservato che il preteso diritto prospettato dalla difesa era oggettivamente incompatibile con il diritto italiano e si è affermato il principio della centralità della persona umana *ex art. 3 Cost.*, quale criterio in grado di armonizzare le diverse culture e di consentire l’instaurazione di una società civile multietnica (Corte di cassazione, terza sezione penale, n. 14960 del 2015). Il soggetto che si inserisce nella società italiana è tenuto a prestare osservanza all’obbligo di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che regolano quest’ultima, e quindi la loro liceità in base all’ordinamento giuridico italiano. Conseguentemente, è stata esclusa la buona fede di chi, trasferitosi in un Paese diverso, rivendica il diritto di proseguire in condotte che, seppur ritenute culturalmente accettabili e giuridicamente lecite nel Paese di provenienza, risultano oggettivamente incompatibili con le regole di convivenza del luogo in cui ha scelto di vivere. Sempre in tema di maltrattamenti in famiglia, la Corte di cassazione (sesta sezione penale, n. 32824 del 2009) non ha riconosciuto le attenuanti generiche, invocate sull’assunto che le condotte sarebbero state giustificate da tradizioni etico-sociali di natura consuetudinaria del Paese di provenienza (Albania). Si è affermata la prevalenza del principio di obbligatorietà della legge penale, cui sono sottoposti tutti coloro che si trovano nel territorio dello Stato, soprattutto in ambiti di rilevanza costituzionale come la famiglia. È stata altresì esclusa la rilevanza del consenso dell’avente diritto, erroneamente invocato sulla base dell’appartenenza sia dell’imputato che della persona offesa a un ordinamento ispirato a una disciplina delle relazioni familiari che, secondo la prospettazione difensiva, autorizzerebbe condotte violente in ambito domestico. In un caso di omicidio “d’onore”, è stata negata l’applicabilità dell’attenuante della provocazione *ex art. 62*, primo comma, n. 2, cod. pen. perché, anche se il comportamento della vittima (rifiuto di contrarre matrimonio) poteva essere percepito come riprovevole dalla cultura di appartenenza dell’imputata (di nazionalità marocchina), per l’offesa arrecata alla sua onorabilità, ai fini dell’integrazione della provocazione è necessario che il comportamento della persona offesa rivesta carattere di oggettiva ingiustizia, intesa come effettiva contrarietà a regole giuridiche, morali e sociali nell’ambito di una determinata collettività e non con riferimento alle convinzioni e alla sensibilità personale dell’imputato (Corte di cassazione, quinta sezione penale, n. 49569 del 2014). Di particolare interesse, per il risalto dato nella motivazione alle tradizioni e all’ambiente culturale, è la sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione penale, n. 43646 del 2011. La pronuncia si è occupata di una fattispecie di concorso nel delitto di esercizio abusivo della professione sanitaria *ex art. 348 cod. pen.*, contestato a una donna di nazionalità nigeriana per aver fatto circoncidere il proprio figlio neonato da altra donna della stessa nazionalità, non abilitata all’esercizio della professione medica, sulla base del rilievo che la circoncisione rituale è comunque un atto medico che interferisce

sull'integrità fisica della persona, anche in assenza di finalità terapeutiche. La Corte ha rimarcato che nella specie la circoncisione non era di matrice religiosa ma culturale, essendo la madre di dichiarata fede cristiana. È stato comunque escluso l'elemento soggettivo del reato (il dolo), in quanto la decisione della madre era frutto di un errore scusabile sulla disciplina amministrativa della professione sanitaria, che integra il contenuto della norma penale. È stata dunque fatta applicazione dell'art. 5 cod. pen., nel testo risultante dalla sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale che lo ha dichiarato illegittimo nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. La decisione risulta di particolare rilievo perché ha tenuto conto anche del livello culturale dell'imputata e della sua non ancora intervenuta integrazione nella società italiana, con conseguente difficoltà a recepire con immediatezza valori e divieti estranei al suo bagaglio culturale. Al contrario, nel caso di una donna egiziana che aveva sottoposto le figlie a pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (vietate dal già ricordato art. 583-bis cod. pen.), non si è tenuto conto delle condizioni soggettive dell'imputata addotte dalla difesa, ovvero la sua inadeguata conoscenza della lingua e della cultura italiana, l'essere da poco tempo in Italia, la sua scarsa integrazione nel contesto sociale italiano, il basso livello di scolarizzazione, la mancata sanzionabilità delle pratiche di mutilazione genitale e la millenaria tradizione presente nel Paese d'origine e la circostanza per la quale l'imputata stessa aveva subito mutilazioni genitali (Corte di cassazione, quinta sezione penale, n. 37422 del 2021). Tra le decisioni che hanno considerato il fattore culturale nel qualificare il fatto di reato, si segnala la sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione penale, n. 45516 del 2008, che ha annullato con rinvio una sentenza di condanna di una madre Rom per il reato di induzione in schiavitù, in quanto portava il figlio con sé a mendicare. La Cassazione ha imposto al giudice del rinvio di applicare il meno grave reato di maltrattamenti in famiglia, adducendo, tra le varie motivazioni, quella per cui il *mangel* (richiesta di elemosina da parte dei Rom ai *Gagè*, ovvero i non Rom) sarebbe una pratica culturale dei Rom. La sentenza è stata oggetto di critiche da parte degli stessi Rom, i quali hanno sostenuto che il *mangel* non ha motivazioni culturali ma è dettato unicamente dal bisogno economico. Taluni commentatori hanno peraltro osservato che altre sarebbero le pratiche culturali rilevanti nel caso di specie, come l'usanza delle madri Rom di portare con loro i figli piccoli ovunque e il fatto che nella cultura Rom la separazione anche breve del bambino dalla madre è considerata un maltrattamento. Degna di nota è altresì la sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, n. 30538 del 2021, concernente una fattispecie di riduzione in schiavitù, contestata a un appartenente all'etnia Rom per avere "venduto in sposa" la figlia minorenne dietro compenso. Una volta emersa la piena consapevolezza da parte dell'agente dell'illiceità, secondo l'ordinamento italiano, della condotta realizzata, l'unico ambito in cui poteva ammettersi qualche riconoscimento della cultura dell'imputato era quello, correttamente individuato dal giudice di merito, delle circostanze attenuanti generiche, per l'avere agito in aderenza a modelli comportamentali quantomeno tollerati nella cultura di riferimento. Infine, di particolare interesse per la valorizzazione in positivo della matrice culturale della condotta, risulta il caso affrontato nella sentenza del Tribunale penale di Cremona n. 15 del 2009, concernente il *kirpan*, il pugnale rituale indossato dai Sikh. Sulla base di una relazione del Consolato indiano depositata dal difensore dell'imputato, il giudice ha escluso il reato di porto abusivo di arma rilevando le caratteristiche non offensive ma rituali del *kirpan* e la prescrittività dell'obbligo per i Sikh di portarlo sempre indosso.

\*\*\*

**5. Has your Court issued any relevant rulings on the preservation of cultural heritage? If so, what were they about?**

In varie occasioni, la Corte costituzionale si è pronunciata sul tema della conservazione e della tutela del patrimonio culturale. Di seguito, si riporta una selezione di sentenze di particolare interesse.

### *La prelazione statale sui beni di interesse storico e artistico*

La sentenza n. 269 del 1995 contiene rilevanti affermazioni di carattere generale sull’istituto della prelazione dei beni di interesse storico e artistico. La pronuncia non ha ravvisato profili di illegittimità nella facoltà del Ministro per i beni culturali di acquistare, senza limiti di tempo, le cose di interesse storico-artistico non regolarmente denunciate, al medesimo prezzo stabilito nell’atto di alienazione, prevista dalla legge n. 1089 del 1939 (Tutela delle cose d’interesse artistico o storico). Detta legge è stata in seguito abrogata e la disciplina della prelazione artistica è attualmente contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Nell’occasione, la Corte ha evidenziato il “*carattere del tutto peculiare del regime giuridico fissato per le cose di interesse storico e artistico dalla legge 1089 del 1939 e, nell’ambito di tale regime, dell’istituto della prelazione storico-artistica: un regime che trova nell’art. 9 della Costituzione il suo fondamento e che si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese. L’esigenza di conservare e di garantire la fruizione da parte della collettività delle cose di interesse storico e artistico – che siano state sottoposte a notifica ai sensi dell’art. 3 della legge n. 1089 – giustifica, di conseguenza, per tali beni l’adozione di particolari misure di tutela che si realizzano attraverso poteri della pubblica amministrazione e vincoli per i privati differenziati dai poteri e dai vincoli operanti per altre categorie di beni, sia pure gravati da limiti connessi al perseguitamento di interessi pubblici*”.

### *Il primato della lingua italiana come vettore della cultura e bene culturale in sé e l’internazionalizzazione degli atenei*

La sentenza n. 42 del 2017 ha fornito una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 2, comma 2, lett. I), della legge n. 240 del 2010, il quale consente agli atenei italiani l’attivazione di insegnamenti e corsi di studio universitari in lingua straniera. Richiamando la copiosa giurisprudenza precedente, la pronuncia ha sottolineato che la lingua italiana costituisce, “*nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall’art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l’erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz’altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l’uso d’una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d’una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell’ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest’ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall’essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell’identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell’italiano come bene culturale in sé*”.

La centralità, costituzionalmente necessaria, della lingua italiana, non preclude tuttavia “*la facoltà, per gli atenei che lo ritengano opportuno, di affiancare all’erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari*”.

Un’offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non comprime i principi costituzionali e consente il perseguitamento dell’obiettivo dell’internazionalizzazione. È inoltre possibile che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università scelgano di attivarli esclusivamente in lingua straniera, nei limiti della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire una “*complessiva offerta formativa rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d’eguaglianza, del diritto all’istruzione e della libertà di insegnamento*”.

### *La tutela delle attività tradizionali e dei locali storici*

La sentenza n. 118 del 1990, già richiamata nella risposta alla domanda n. 1 di questa sezione, concerne la legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 1089 del 1939. Tali disposizioni

– che prevedevano la tutela dei beni (cose mobili o immobili) di interesse storico, artistico, archeologico, etnografico (art. 1) e di beni di interesse particolarmente importante per il loro riferimento alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere (art. 2) – erano state censurate nella parte in cui non contemplavano la possibilità di tutelare attività tradizionali caratterizzanti una parte del territorio cittadino e, in particolare, i centri storici. Le questioni erano state sollevate nell'ambito di un giudizio per l'annullamento del decreto del Ministro per i beni culturali che aveva sottoposto a vincolo l’“Antico Caffè Genovese” situato nel centro storico di Cagliari, in quanto dichiarato di interesse storico particolarmente rilevante. Secondo il giudice rimettente, le norme impugnate non tutelavano il “bene cultura” in quanto tale, in violazione del principio fondamentale recato dall’art. 9 Cost., ai sensi del quale *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. La Corte, nel rigettare le censure, ha osservato che la *“tutela dei beni è determinata dal loro valore culturale e dal relativo interesse pubblico, da accertarsi con atto amministrativo discrezionale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo (...). Il valore culturale dei beni di cui all’art. 2 (...) è dato dal collegamento del loro uso e della loro utilizzazione pregressi con accadimenti della storia, della civiltà o del costume anche locale. In altri termini, essi possono essere stati o sono luoghi di incontri e di convegni di artisti, letterati, poeti, musicisti ecc.; sedi di dibattiti e discussioni sui più vari temi di cultura, comunque di interesse storico-culturale, rilevante ed importante, da accertarsi dalla pubblica amministrazione competente. La detta utilizzazione non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, quindi, non può essere protetta separatamente dal bene, come si pretenderebbe. L'esigenza di protezione culturale dei beni, determinata dalla loro utilizzazione e dal loro uso pregressi, si estrinseca in un vincolo di destinazione che agisce sulla proprietà del bene e può trovare giustificazione, per i profili costituzionali, nella funzione sociale che la proprietà privata deve svolgere (art. 42 della Costituzione). Il vincolo non può assolutamente riguardare l'attività culturale in sé e per sé, cioè, considerata separatamente dal bene, la quale attività, invece, deve essere libera secondo i precetti costituzionali (artt. 2, 9 e 33). La stessa iniziativa economica è libera, salvo il suo indirizzo e coordinamento a fini sociali a mezzo leggi (art. 41 della Costituzione)”*.

#### *I contributi statali a favore di enti di rilevante interesse culturale*

La sentenza n. 186 del 2022 ha rappresentato una decisione di rilevante interesse in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nella prospettiva del rispetto del principio di uguaglianza.

Essa ha riguardato la valutazione della legittimità di un contributo finanziario destinato ad un teatro romano, il Teatro Eliseo, ritenuto di rilevante interesse culturale.

Tale teatro aveva ricevuto con legge una sovvenzione di otto milioni di euro in due anni, in occasione del centenario della sua fondazione.

La Corte, pur avendo riconosciuto l’importanza del Teatro Eliseo in quanto ente che aveva *“una lunga tradizione nel panorama culturale della città di Roma e storica fucina di produzioni artistiche”*, ha ritenuto il contributo non giustificato perché non era legato alla realizzazione di specifici programmi o eventi, con indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi, e perché ingiustificatamente di favore rispetto ai contributi concessi a enti di promozione sociale e culturale analoghi, i quali devono avere tutti lo stesso accesso alle erogazioni pubbliche, previa applicazione di criteri obiettivi e trasparenti.

Pertanto, si è ritenuto che l’assegnazione di un aiuto finanziario di otto milioni di euro a un destinatario unico comportasse un’alterazione della concorrenza nel mercato dell’organizzazione e dell’offerta di attività teatrali di prosa.

#### *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali*

Tra le pronunce in tema di riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, si segnala la sentenza n. 9 del 2004, relativa a un conflitto di

attribuzioni tra enti proposto dalla Regione Toscana. I Giudici hanno stabilito che spettava allo Stato, e per esso al Ministro per i beni e le attività culturali, emanare l'art. 3 del decreto ministeriale n. 420 del 2001, concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici. Partendo dalla ricognizione del quadro della disciplina dei beni culturali, composto da molteplici dati normativi, eterogenei per il loro contesto specifico e per il rango della fonte, la sentenza ha individuato i criteri di distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Si è osservato che “*le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa*”.

La riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali “è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato”.

La disciplina censurata, concernente la qualifica di restauratore, rientrava nella materia dei beni culturali, dal momento che riguardava il restauro, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica. Il restauro, infatti, implica sempre “*un'intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo*”.

Nel modificare il quadro delle competenze di Stato e Regioni, la riforma costituzionale del 2001 ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) e alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.). Inoltre, il terzo comma dell'art. 118 Cost. ha prescritto che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali. Di quest'ultima norma la Corte ha auspicato “*un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni*”.

La sentenza n. 194 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, degli artt. 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2, 3, della legge lombarda n. 16 del 2012, i quali attribuivano alla Regione le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione di reperti e cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla Prima guerra mondiale. Si è rimarcato che “tutela” e “valorizzazione” esprimono, sulla base del dettato costituzionale e per espressa disposizione del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), aree di intervento diversificate, per cui “*è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione e, invece, anche alle Regioni, ai fini della valorizzazione, la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza e utilizzazione e fruizione di quel patrimonio*”.

Va ricordata altresì la sentenza n. 94 del 2003 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 31 del 2001, censurata (fra l'altro) per violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali. La Corte ha chiarito che la legge impugnata non invade la competenza statale in quanto non introduce una nuova categoria di beni culturali, limitandosi a prevedere una disciplina per la salvaguardia degli esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico,

ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri. Gli esercizi commerciali vengono individuati dai Comuni sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione, d'intesa con le Sovrintendenze statali territorialmente competenti, vengono inseriti in un elenco regionale, pubblicato anche sul Bollettino ufficiale della Regione, e assumono la denominazione di “locali storici”. Tale qualificazione rende semplicemente applicabile la speciale disciplina regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali rimessa al legislatore statale.

Infine, si segnala la pronuncia n. 138 del 2020 in materia di trabucchi.

Il trabucco è un'antica costruzione, tipica della fascia costiera adriatica, realizzata in legno e consistente in una piattaforma protesa sul mare e ancorata alla roccia dalla quale si allungano macchine da pesca; i trabucchi erano utilizzati proprio per la pesca, ma alcuni di essi sono stati ricostruiti negli ultimi anni, grazie anche a finanziamenti pubblici, e hanno perso la loro funzione economica di sostentamento delle famiglie di pescatori, divenendo un simbolo culturale; pertanto, essi sono sfruttati a fini turistici e utilizzati per l'attività di ristorazione costiera. La Corte ha messo l'accento sulla funzione di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, di cui i trabucchi fanno parte, e ha affermato la legittimità di un intervento legislativo della Regione che consente modifiche strutturali dei trabucchi per ottimizzare i flussi turistici, anche ai fini di ristorazione, e per consentire un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali per la promozione della relativa storia. La pronuncia rimette all'iniziativa degli enti locali la facoltà di *“disciplinare attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone con disabilità, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura, comprendendosi in essa anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”*, in un'ottica non disgiunta dalla prospettiva di sfruttamento economico del suddetto patrimonio purché con esso compatibile.

### **III. ACCESS TO SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND TO NEW TECHNOLOGIES**

#### ***1. Is the right to digital connectivity (Internet access) recognized in the relevant regulatory instruments in your country?***

Nella Costituzione non è esplicitamente contemplato un diritto di accesso a internet. Invero, sono state formulate nel tempo diverse proposte di revisione volte a inserire tale diritto nel catalogo dei diritti costituzionali, ma finora non si è mai concluso il relativo *iter* di approvazione. In particolare, nel 2010 una proposta di modifica costituzionale prevedeva l'introduzione dell'art. 21-bis in base al quale “*Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni dei diritti di cui al Titolo I della parte I*” . Un secondo tentativo di modifica costituzionale risale al 2018 con la presentazione dell'Atto Camera n. 1136 (XVIII legislatura). La proposta prevedeva l'introduzione dell'art. 34-bis Cost. dal seguente tenore: “*Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate. La Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. È riconosciuta la neutralità della rete internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta*”. Un'ulteriore proposta di legge costituzionale è stata presentata nel corso dell'attuale XIX legislatura nel mese di novembre del 2022. L'Atto Camera n. 327 intende inserire all'art. 21 un nuovo ultimo comma in base al quale “*Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni del diritto di cui al presente comma*”.

È interessante notare che, mentre nella prima e nella terza proposta di legge il diritto di accesso a internet viene inserito nel contesto della libertà di comunicazione, nella seconda risulta inquadrato tra i diritti sociali. Ad ogni modo, i contenuti delle descritte iniziative registrano le posizioni della dottrina più avvertita che ritiene di poter ravvisare un fondamento costituzionale implicito del diritto in questione in plurime disposizioni della Carta. In una visione più circoscritta del fenomeno della rete, quale mezzo di comunicazione non limitato ai singoli ma esteso a comunità ampie e non preventivamente delimitabili, vengono in gioco sicuramente gli artt. 15 e 21, primo comma, Cost. In base alla prima disposizione “*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge*” . Ai sensi della seconda, “*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*” . Le clausole “*ogni altra forma di comunicazione*” e “*ogni altro mezzo di diffusione*” paiono senz'altro idonee a ricoprendere nello statuto costituzionale di garanzia un potente mezzo di trasmissione di idee e informazioni, ovvero la rete internet, sconosciuto ai Costituenti, in una prospettiva di necessario adeguamento della Carta all'incessante progresso tecnologico. Da un altro e concorrente punto di vista, l'accesso al patrimonio informativo della rete e lo sviluppo di inediti ma ormai dominanti modelli relazionali chiamano direttamente in gioco il principio personalista e l'uguaglianza sostanziale che impegnano la Repubblica a garantire pari opportunità a tutti i consociati e a rimuovere ogni ostacolo, anche fattuale, alla piena partecipazione di ognuno alla vita politica, economica e sociale del Paese. In tal senso, non possono non venire in gioco gli artt. 2 (“*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle*

*formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale") e 3 ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese") Cost.*

L'indubbio rilievo costituzionale del diritto alla connessione è, sia pure indirettamente, confermato dalla sentenza n. 307 del 2004 con cui la Corte costituzionale ha rigettato talune questioni aventi ad oggetto disposizioni istitutive di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computers abilitati alla connessione a internet da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici. Pur soffermandosi su profili strettamente competenziali tipici di un conflitto legislativo tra Stato e Regioni, la Corte ha rimarcato la prospettiva normativa *"evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica"* e sottolineato la *"finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguitamento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni"* (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze. In definitiva, la Corte ha attribuito all'impegno a favore dell'alfabetizzazione informatica e dell'eliminazione degli ostacoli economici alla diffusione delle tecnologie informatiche un ruolo così significativo da legittimare azioni dei pubblici poteri non condizionate dal rigoroso rispetto del riparto competenziale.

A livello di normativa primaria, la legge n. 4 del 2009 reca disposizioni intese a favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici. L'art. 1 afferma il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici. Tuttavia, si tratta di previsioni generiche che non forniscono indicazioni sul contenuto minimo e sulle garanzie di tale diritto.

Sempre a livello di normativa primaria, gli artt. 3 e 3-bis del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) disciplinano il diritto di accesso e di partecipazione al procedimento amministrativo tramite strumenti digitali e il diritto di accesso *on line* tramite la propria identità digitale ai servizi offerti dalla pubblica amministrazione, dai gestori di pubblici servizi e da società a controllo pubblico; il successivo art. 8 reca una disposizione programmatica sulla promozione dell'alfabetizzazione informatica. Tali previsioni allo stato non risultano ancora pienamente attuate.

Nel luglio 2015 la Commissione per i diritti e doveri relativi a internet costituita presso la Camera dei deputati ha approvato la "Dichiarazione dei diritti in internet". Nel preambolo, la Dichiarazione viene definita quale *"strumento indispensabile per dare fondamento costituzionale a principi e diritti nella dimensione sovranazionale"*. Il documento, pur non introducendo una regolamentazione vincolante e atteggiandosi piuttosto quale tipico strumento di *soft law*, stabilisce nuove regole per quanto riguarda l'accesso alla rete e il delicato rapporto fra *privacy* e *social network*. In particolare, la dichiarazione tratta della protezione della *privacy*, della "neutralità della rete", della sorveglianza governativa e dell'accesso libero alle informazioni *on line* per tutti. Centrale è l'art. 2 secondo cui *"l'accesso a Internet è un diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale"* e *"ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e non solo come possibilità di collegamento alla Rete"*.

\*\*\*

## **2. Are there adequate instruments in place to preserve citizens' right to receive information through social networks, with guarantees of accuracy?**

Nell'ordinamento italiano, il diritto dei cittadini di ricevere tramite *social network* informazioni assistite da garanzie di attendibilità è presidiato da norme di derivazione europea. Infatti, le disposizioni del d.lgs. n. 70 del 2003 relative alle responsabilità degli *internet provider* per i contenuti pubblicati sono state abrogate in seguito all'entrata in vigore del Regolamento UE 2022/2065.

Nel ripercorrere la pregressa disciplina nazionale, si osserva che l'art. 7 del d.lgs. n. 177 del 2005 in materia di informazione radiotelevisiva, che garantisce la presentazione veritiera di fatti e avvenimenti in modo da favorire la libera formazione delle opinioni, non è applicabile all'audiovisivo diffuso con i *social network*. In proposito, l'abrogato art. 17 del d.lgs. n. 70 del 2003 confermava l'assenza in capo al *provider* di un obbligo di sorveglianza sulle informazioni che memorizzava e trasmetteva. Invero, pur in un contesto informativo sovraccarico di notizie e fonti emittenti, il diritto a essere informati non implica di per sé una verifica qualitativa dell'informazione a tutela dell'utente: il diritto all'informazione non può rappresentare il fondamento giuridico di una pretesa del cittadino a ottenere, giudizialmente, un'informazione corretta. La Costituzione tutela direttamente la libertà di informazione, a prescindere dalla falsità o dalla verità delle informazioni; pertanto, dall'interesse sociale all'informazione non può nascere un obbligo individuale di verità, vale a dire il diritto di ricevere tramite *internet* un'informazione veritiera.

Quanto alla responsabilità per i contenuti diffusi sulla rete *internet*, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 70 del 2003 si cercava di imputare al *provider* la responsabilità extracontrattuale per attività svolte sulla rete, qualificandola anche come responsabilità *ex art. 2050 cod. civ.* da attività pericolosa. Gli abrogati artt. 14, 15, 16 e 17 del suddetto d.lgs. disciplinavano la responsabilità dell'intermediario diversamente in base al ruolo effettivamente svolto nell'illecito. In particolare, l'art. 14 prevedeva che il prestatore di servizi che si limitava a trasmettere informazioni, e quindi non dava origine all'informazione, non selezionava il destinatario, né modificava i contenuti, non era responsabile delle informazioni trasmesse. Ai sensi dell'art. 15, nella trasmissione, su una rete di comunicazione, di informazioni fornite da un destinatario del servizio, il prestatore non era responsabile della memorizzazione automatica, intermedia e temporanea di tali informazioni effettuata al solo scopo di rendere più efficace il successivo inoltro ad altri destinatari a loro richiesta, a condizione che non modificasse le informazioni; si conformasse alle condizioni di accesso alle informazioni; si conformasse alle norme di aggiornamento delle informazioni, indicate in un modo ampiamente riconosciuto e utilizzato dalle imprese del settore; non interferisse con l'uso lecito di tecnologia ampiamente riconosciuta e utilizzata nel settore per ottenere dati sull'impiego delle informazioni; agisse prontamente per rimuovere le informazioni che aveva memorizzato, o per disabilitare l'accesso, non appena fosse venuto effettivamente a conoscenza del fatto che le informazioni erano state rimosse dal luogo dove si trovavano inizialmente sulla rete o che l'accesso alle informazioni era stato disabilitato oppure che un organo giurisdizionale o un'autorità amministrativa ne aveva disposto la rimozione o la disabilitazione. Quanto all'attività di *hosting*, l'art. 16 prevedeva la responsabilità penale del *provider* per i contenuti illeciti pubblicati e la responsabilità civile a seguito di una valutazione della colpa del medesimo.

Tali disposizioni sono state abrogate dall'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2024 a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento UE 2022/2065, applicabile dal 17 febbraio 2024 a tutti i servizi intermediari che operano nell'Unione europea: *social network*, piattaforme *on line* di condivisione di contenuti, *marketplace* e *app store*. La disciplina generale relativa alla responsabilità dei prestatori di servizi intermediari è contenuta negli artt. 4, 5 e 6 del citato Regolamento UE e ricalca quella degli abrogati artt. 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 70 del 2003; viene altresì ribadita all'art. 8 l'assenza di obblighi generali di sorveglianza dei prestatori di servizi intermediari sulle informazioni che trasmettono o memorizzano. Quanto alle piattaforme *on line* di grandi dimensioni, che raggiungono un numero medio di utenti mensili pari o superiori a 45 milioni, il Regolamento prevede obblighi più stringenti, dovendo essere adottate misure di attenuazione del rischio di diffusione di contenuti illegali, di effetti

negativi per l'esercizio dei diritti fondamentali e di altri effetti negativi quali quelli che potrebbero incidere sulla tutela della salute pubblica o sul dibattito elettorale.

\*\*\*

***3. Does your legal system have mechanisms to protect against the misuse of surveillance or data collection technologies, or other means of social control that may have indefinite effects? If so, what are those mechanisms?***

La disciplina in materia di accesso ai dati memorizzati nel terminale di un utente, a scopo di archiviazione delle informazioni o monitoraggio delle operazioni dell'utente, è contenuta nell'art. 122 del d.lgs. n. 196 del 2003. In particolare, il comma 2-bis, facendo salvi i casi previsti dal comma 1, vieta l'uso di una rete di comunicazione elettronica per accedere a informazioni archiviate nell'apparecchio terminale di un contraente o di un utente, per archiviare informazioni o monitorare le operazioni dell'utente. Il comma 1 prevede che l'archiviazione delle informazioni nell'apparecchio terminale di un contraente o di un utente o l'accesso a informazioni già archiviate sono consentiti unicamente a condizione che il contraente o l'utente abbia espresso il proprio consenso, dopo essere stato informato con modalità semplificate circa l'utilizzo delle informazioni. Non è invece vietata, sempre previa informativa all'utente o al contraente, l'archiviazione tecnica o l'accesso a informazioni già archiviate se finalizzati solo ad effettuare una comunicazione telematica o nella misura strettamente necessaria a erogare il servizio richiesto dal contraente. Ai sensi dell'art. 25 del regolamento generale sulla protezione dei dati n. 2016/679 (GDPR), devono essere trattati solo i dati personali necessari in relazione alla specifica finalità del trattamento e, inoltre, la quantità di dati raccolta e la durata della loro conservazione non devono eccedere il minimo necessario per il conseguimento delle finalità perseguitate.

Pertanto, la normativa applicabile in Italia è diversificata in base alla natura dei mezzi di tracciamento e raccolta dati impiegati dal *provider*. In particolare, il fornitore di servizi informatici che utilizzi esclusivamente *cookie* e strumenti di tracciamento di natura tecnica ha solo l'obbligo di fornire una specifica informativa agli utenti sull'utilizzo dei *cookie*, senza dover acquisire il loro consenso; diversamente, i *cookie* e gli strumenti di tracciamento utilizzati per finalità diverse da quelle tecniche possono essere utilizzati solo previa acquisizione del consenso degli interessati.

Secondo le linee guida del Garante della Privacy in materia di *cookie* e altri strumenti di tracciamento del 10 giugno 2021, il consenso all'utilizzo di *cookie* diversi da quelli di natura tecnica si intende validamente prestato solo all'esito di un intervento attivo e consapevole dell'utente che possa qualificare il consenso come libero, informato, inequivoco e specifico. Pertanto, il consenso all'utilizzo di *cookie* di profilazione non può ritenersi validamente prestato per inattività dell'utente o con preselezione di caselle; neppure il semplice "scroll down" del cursore di pagine è idoneo al fine di raccogliere il consenso e parimenti dicasi per i "cookie wall". Inoltre, l'impostazione predefinita del meccanismo di acquisizione del consenso *on line* deve garantire che, al momento del primo accesso a un sito *web*, nessun *cookie* o altro strumento di tracciamento diverso da quelli tecnici venga posizionato all'interno del dispositivo dell'utente, né venga utilizzata altra tecnica di tracciamento. Sempre secondo le menzionate linee guida, l'acquisizione del consenso *on line* tramite presentazione di un *banner* ha una sua sostanziale validità se il *banner* contiene un'informativa minima relativa al fatto che il sito utilizza *cookie* o altri strumenti tecnici. Inoltre, il *banner* deve specificare che il *provider* potrà, solo previa acquisizione del consenso dell'utente, utilizzare *cookie* o altri strumenti di profilazione e deve contenere il *link* all'informativa completa sulla *cookie policy* e un tasto per la chiusura che mantenga attivi solo i *cookie* tecnici. Il consenso all'utilizzo di *cookie* di profilazione raccolto dal *provider* deve essere conservato dal titolare del trattamento, allo scopo di dimostrare l'intervenuta corretta acquisizione dello stesso.

\*\*\*

**4. Does your legal system have mechanisms to protect against the misuse of artificial intelligence systems that may threaten the full enjoyment of human rights by future generations? If so, what are those mechanisms?**

Nell'Unione europea vige il Regolamento sull'Intelligenza artificiale n. 2024/1689 (IA Act). Il quadro generale dei diritti fondamentali che si applica all'utilizzo dell'IA nell'UE è costituito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il citato regolamento è inteso a garantire che i sistemi di intelligenza artificiale siano sviluppati e utilizzati in modo responsabile. Le relative disposizioni impongono obblighi ai fornitori di tecnologie IA e ai *deployer* (ossia i soggetti, incluse le pubbliche amministrazioni, che utilizzano o rendono disponibili sotto la propria autorità sistemi di IA agli utenti sul mercato), disciplinano l'autorizzazione dei sistemi di intelligenza artificiale nel mercato unico dell'Unione europea, affrontano i rischi connessi all'IA (quali distorsioni, discriminazioni e lacune in tema di responsabilità) e promuovono l'innovazione. La normativa europea costituisce a livello globale il primo esempio di compiuta disciplina dell'intelligenza artificiale e aspira a porsi, similmente al regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), come punto di riferimento per la promozione di un'intelligenza artificiale etica, sicura e affidabile.

Quanto alla normativa interna, è in corso di approvazione un disegno di legge (Atto Senato n. 1146) per disciplinare l'uso dell'intelligenza artificiale nei settori demandati dal Regolamento europeo all'autonoma normativa degli Stati membri. Obiettivo del disegno di legge è la promozione di un uso corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale. L'art. 3 del predetto disegno, al comma 1, prevede che la ricerca, la sperimentazione e l'utilizzo dei sistemi e modelli di intelligenza artificiale avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione, del diritto dell'Unione europea e dei principi di trasparenza, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, accuratezza, non discriminazione, parità dei sessi e sostenibilità. Il successivo comma 3 dispone che i sistemi e modelli di intelligenza artificiale devono essere sviluppati e applicati nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale dell'uomo, della prevenzione del danno e della conoscibilità, mentre il comma 4 prevede che l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica. Il comma 5 impone di assicurare la cybersicurezza, quale precondizione della garanzia del rispetto dei menzionati principi e diritti. Il comma 6 assicura alle persone con disabilità il pieno accesso ai sistemi di intelligenza artificiale su base di uguaglianza e senza alcuna forma di discriminazione o di pregiudizio, in conformità alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Il seguente art. 4 dispone che l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nell'informazione avvenga senza pregiudizio per la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione, per la libertà di espressione e per l'obiettività, lealtà, completezza e imparzialità dell'informazione. L'art. 25 reca disposizioni in materia di tutela penale. In particolare, viene previsto un aumento di pena per i reati commessi mediante sistemi di intelligenza artificiale quando gli stessi, per la loro natura o per le modalità di utilizzo, abbiano costituito un mezzo insidioso, o abbiano ostacolato la pubblica o privata difesa o aggravato le conseguenze del reato. Ulteriori aggravanti speciali sono contemplate quando l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale abbia una straordinaria capacità di propagazione dell'offesa. Viene punita l'illecita diffusione di contenuti generati o manipolati con l'intelligenza artificiale atti a indurre in inganno sulla loro genuinità, se dal fatto deriva un danno ingiusto. L'art. 22, commi 3 e ss., contiene una delega al Governo che riguarda l'introduzione di strumenti volti a inibire la diffusione di contenuti generati illecitamente anche tramite intelligenza artificiale, di fattispecie di reato incentrate sull'omessa adozione di misure di sicurezza per la produzione e l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, di fattispecie di reato dirette a tutelare specifici beni giuridici esposti al rischio di compromissione per effetto dell'utilizzazione dell'intelligenza artificiale, nonché di un'aggravante speciale per i delitti dolosi nei

quali l'utilizzo dell'intelligenza artificiale incida in termine di rilevante gravità dell'offesa, includendovi l'offesa di beni attinenti alla persona e allo Stato<sup>6</sup>.

\*\*\*

***5. Has your Court issued any relevant judgments on these matters? If so, could you please briefly describe them?***

La giurisprudenza costituzionale ha avuto finora modo di confrontarsi con le tematiche in esame solo incidentalmente, come è testimoniato dalla sentenza n. 307 del 2004 riportata nella risposta alla precedente domanda n. 1 di questa sezione.

---

<sup>6</sup> Successivamente all'invio del presente questionario, il descritto disegno di legge è stato approvato dal Parlamento e la legge n. 132 del 2025 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2025.

Quanto alle modifiche apportate all'originario disegno di legge, si rappresenta che all'art. 1 è stato aggiunto un nuovo comma 5 ove si prevede che la legge non produce nuovi obblighi rispetto a quelli previsti dal Regolamento UE 2024/1689 per i sistemi di intelligenza artificiale e per i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali. I precedenti commi 5 e 6 del medesimo art. 1 sono diventati commi 6 e 7, mantenendo il medesimo contenuto.

Nel testo approvato, l'art. 24 contiene le deleghe legislative che nel disegno di legge erano previste dall'art. 22. Alcuni criteri di delega di cui al comma 5 sono stati modificati nell'iter legislativo. In particolare, il criterio indicato alla lett. b) ora riguarda l'introduzione di autonome fattispecie di reato incentrate sull'omessa adozione o sull'omesso adeguamento di misure di sicurezza per la produzione, la messa in circolazione e l'utilizzo professionale di sistemi di intelligenza artificiale, quando da tali omissioni deriva pericolo concreto per la vita o l'incolumità pubblica o individuale o per la sicurezza dello Stato. Di rilievo è il criterio introdotto alla lett. c) che riguarda la precisazione dei criteri di imputazione della responsabilità penale e di quella amministrativa degli enti per gli illeciti inerenti a sistemi di intelligenza artificiale, con riguardo al livello effettivo di controllo dei sistemi da parte dell'agente.

Le disposizioni penali, originariamente racchiuse nell'art. 25, sono ora contenute nel Capo V che consta del solo art. 26. Una modifica di rilievo apportata nel corso dell'iter legislativo riguarda l'introduzione dell'art. 612-quater cod. pen. (Illecita diffusione di contenuti generati o alterati con sistemi di intelligenza artificiale) che punisce chiunque cagiona un danno ingiusto a una persona, cedendo, pubblicando o altrimenti diffondendo, senza il suo consenso, immagini, video o voci falsificati o alterati mediante l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale e idonei a indurre in inganno sulla loro genuinità.

## **IV. REVIEW ON THE INDEPENDENCE OF MEMBER COURTS**

### ***1. Has pressure been exercised on your Court by other state powers during the consideration (examination) of cases?***

Nello svolgimento della sua essenziale funzione di garanzia costituzionale, la Corte non risulta mai essere stata oggetto di pressioni e sollecitazioni da parte di altri poteri dello Stato nel corso della trattazione o dell'esame delle cause. Essa è un organo non rappresentativo ma tecnico-professionale in posizione di indipendenza e di imparzialità, come tale sottratto alle dinamiche e ai dibattiti politici; inoltre, i Giudici, ivi compresi quelli di nomina presidenziale o di elezione parlamentare, non rispondono del loro operato alle istituzioni che li hanno scelti.

\*\*\*

### ***2. Has excessive pressure been exercised on your Court by the media during the consideration (examination) of cases?***

Il ruolo della Corte come giudice delle leggi e arbitro dei conflitti istituzionali comporta che spesso la sua attività richiami l'attenzione non solo della comunità dei giuristi ma anche dell'opinione pubblica. Questo accade quando i giudizi di competenza della Corte investono norme di eccezionale rilievo per la vita politica, sociale ed economica del Paese ovvero vicende significative per l'ordinato svolgimento dell'attività istituzionale. Emblematico è il caso dei giudizi di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo che riguardano scelte qualificanti di un determinato indirizzo politico, come tali percepite di immediato interesse per la cittadinanza (è stato così per l'aborto, il divorzio, l'energia nucleare e le leggi elettorali); e lo stesso accade per i giudizi di costituzionalità di leggi di particolare importanza (ad esempio, in materia di sicurezza, fine vita, straniero, salute, procreazione medicalmente assistita). In simili ipotesi, il dibattito pubblico può assumere toni molto accesi; non risultano, però, casi di pressione diretta sul Collegio perché adotti una certa decisione.

Le pronunce più rilevanti, come tali maggiormente attese dall'opinione pubblica, sono talvolta precedute e più spesso accompagnate, rispettivamente al momento della deliberazione in camera di consiglio e del deposito in cancelleria, dalla diffusione di comunicati stampa rivolti non solo ai tecnici del diritto ma in generale alla cittadinanza. La recente prassi dei comunicati, redatti in una prospettiva di divulgazione e di miglior comprensione delle decisioni, attesta l'accresciuta sensibilità della Corte e il suo costante impegno a corrispondere alle esigenze dell'informazione, che si sono altresì tradotti nella creazione di un'apposita figura professionale, vale a dire il responsabile della comunicazione.

\*\*\*

### ***3. Has your Court encountered resistance from other state powers following the adoption of decisions they disliked?***

Le decisioni della Corte costituzionale non sono soggette ad alcuna impugnazione e dettano l'ultima parola sul relativo contenzioso (art. 137, terzo comma, Cost.).

Non constano specifiche vicende di resistenza da parte di altri poteri dello Stato a seguito dell'adozione di decisioni a essi sgradite. L'indipendenza assicurata dall'ordinamento alla Corte e l'autorevolezza conquistata sul campo in quasi settanta anni di attività, unitamente all'accuratezza e alla capacità persuasiva delle motivazioni delle pronunce, determinano un elevato grado di osservanza delle sentenze risolutive dei conflitti tra poteri dello Stato. Tali provvedimenti, infatti, dichiarano a quale dei poteri in conflitto spetti l'esercizio di una determinata attribuzione costituzionalmente rilevante oggetto di contestazione e, se del caso, annullano l'atto lesivo dell'ordine costituzionale

delle competenze. Si tratta, dunque, di decisioni che, nella generalità dei casi, sono in grado di assicurare il corretto svolgimento della vita istituzionale e l'equilibrata coesistenza dei poteri dello Stato.

Un discorso parzialmente diverso può valere per l'attività legislativa che costituisce specifico oggetto del sindacato di costituzionalità. Come si osserverà più in dettaglio *infra*, nella risposta alla domanda n. 6, il riscontro di violazioni della Costituzione, o anche soltanto di situazioni di dubbia costituzionalità, può esigere il necessario intervento del legislatore, in particolare per le molteplici soluzioni praticabili e idonee a rimediare all'accertata lesione e/o per il coinvolgimento di plurimi valori costituzionali potenzialmente antagonisti ma ugualmente meritevoli di tutela; in simili casi, le relative scelte di bilanciamento sono primariamente demandate alle istituzioni politico-rappresentative detentrici di potestà legislativa. Può altresì accadere che il Parlamento o un Consiglio regionale approvi una nuova legge che riproduca i vizi accertati in precedenti discipline: in tale evenienza, se ritualmente investita della relativa questione, la Corte può riscontrare una violazione del giudicato costituzionale, che rappresenta motivo assorbente di illegittimità della normativa sostanzialmente riproduttiva di altra già dichiarata illegittima.

\*\*\*

#### ***4. Have the decisions of your Court been duly published?***

Tutte le decisioni della Corte costituzionale sono soggette a una duplice forma di pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sul sito istituzionale della Corte stessa. L'art. 21 del d.P.R. n. 1092 del 1985 prevede la pubblicazione del testo integrale di tutte le sentenze della Corte nella prima parte della Gazzetta Ufficiale; e l'art. 12, comma 1, del d.P.R. n. 217 del 1986 specifica che l'obbligo di pubblicazione riguarda anche le ordinanze di manifesta infondatezza e le altre ordinanze che definiscono il giudizio. Le citate disposizioni hanno così esteso l'obbligo di pubblicazione originariamente riferito dall'art. 30, primo comma, della legge n. 87 del 1953 alla sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge. La pubblicazione avviene, previa trasmissione al Ministro di grazia e giustizia, immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno dal deposito della decisione nella cancelleria della Corte (di regola, nella Gazzetta Ufficiale del mercoledì successivo al deposito). Contestualmente al deposito in cancelleria, la decisione viene integralmente pubblicata sul sito istituzionale della Corte.

\*\*\*

#### ***5. Are the decisions of your Court being executed? Are there special mechanisms for the execution of the decisions of your Court?***

L'ordinamento non contempla speciali meccanismi per l'esecuzione delle decisioni della Corte costituzionale. La disciplina legislativa dell'efficacia e dell'esecuzione delle sentenze costituzionali è alquanto scarna e si riferisce prevalentemente ai giudizi di legittimità costituzionale delle leggi. L'art. 136 Cost. prevede, al primo comma, che, “*Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”; e, al secondo comma, che “*La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali*”<sup>7</sup>. L'art. 30 della legge attuativa n. 87

---

<sup>7</sup> Al riguardo, rileva anche la disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari. In particolare, ai sensi dell'art. 108 del Regolamento della Camera dei deputati, le sentenze della Corte sono stampate, distribuite e inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali. La prima di tali Commissioni esamina la questione, con l'intervento di un rappresentante del Governo e di uno o più relatori designati dalla Commissione affari costituzionali, ed esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i

del 1953 dispone, al secondo comma, che la sentenza di illegittimità costituzionale viene comunicata, entro due giorni dalla data del deposito, alle Camere e ai Consigli regionali interessati “*affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza*”; al terzo comma, che “*Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”; e, al quarto comma, che, “*Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali*”.

La riferita disciplina racchiude in sé elementi di obbligatorietà e di discrezionalità.

La dichiarazione di illegittimità contenuta in una sentenza di accoglimento, nell'accertare un vizio della legge impugnata, si concreta in un divieto di applicazione della stessa rivolto a tutti i soggetti dell'ordinamento e, in particolare, agli operatori preposti all'applicazione del diritto: i giudici e l'amministrazione. Tale divieto determina l'espulsione dall'ordinamento della norma illegittima e riflette la superiorità gerarchica della Costituzione sulla legislazione ordinaria. La sentenza di illegittimità, dunque, ha efficacia generale (“*erga omes*”) e non limitata alle parti del processo nel quale la questione è insorta, carattere costitutivo (in quanto solo l'accertamento del vizio determina il sostanziale annullamento della norma contraria a Costituzione, che fino ad allora ha esplicato i suoi effetti) e portata tendenzialmente retroattiva. Con riguardo a tale ultimo aspetto, il divieto di applicazione della norma illegittima concerne tutti i rapporti giuridici a essa riconducibili, che siano pendenti al momento della decisione, futuri e persino anteriori, purché non cristallizzati dal decorso del tempo (come nel caso di diritti prescritti o di sentenze passate in giudicato). La dichiarazione di illegittimità innova il diritto oggettivo e si impone all'osservanza dei giudici, dell'amministrazione e di tutti i consociati: in ciò risiede primariamente il carattere di obbligatorietà delle sentenze costituzionali, ancor più rafforzato dal prescritto divieto di impugnazione delle pronunce della Corte. Tuttavia, l'esercizio della funzione di garanzia costituzionale lascia impregiudicata la potestà legislativa di Stato e Regioni che, per quanto vincolati da un dispositivo di accoglimento (pena la violazione del giudicato costituzionale), restano liberi di disciplinare diversamente le stesse materie o gli istituti oggetto di sindacato ovvero di adattare le vigenti discipline alla pronuncia sopravvenuta. Infatti, sia la Costituzione sia la legge ordinaria attuativa alludono espressamente ai provvedimenti che Camere e Consigli regionali riterranno opportuno adottare a seguito della decisione di incostituzionalità. In determinati casi, peraltro, come si osserverà *infra* nella risposta alla seguente domanda, le stesse sentenze della Corte, pur dichiarando un'illegittimità, non possono prescindere da un puntuale svolgimento legislativo per la definizione di profili applicativi o di dettaglio.

Per le sentenze di rigetto o di inammissibilità delle questioni, non vi è, invece, un'analogia disciplina; esse, pertanto, esplicano effetto tra le sole parti del processo in cui la questione è stata sollevata e hanno una limitata portata preclusiva nel senso che l'art. 137, terzo comma, Cost. vieta la riproposizione del medesimo quesito nello stesso processo se non in altro grado.

In relazione ai conflitti, soccorre l'art. 38 della legge n. 87 del 1953 secondo cui la Corte risolve il conflitto dichiarando il potere o l'ente al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto (di regola, non legislativo) viziato da incompetenza, lo annulla.

\*\*\*

---

criteri informativi. Il documento viene comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Corte costituzionale.

L'art. 139 del Regolamento del Senato della Repubblica prevede che, nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, il Presidente del Senato comunica all'Assemblea la decisione della Corte, che viene stampata e trasmessa alla Commissione competente. Sono altresì trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere, nel caso in cui essa ritenga che le norme dichiarate illegittime debbano essere sostituite da nuove disposizioni e non sia stata già assunta un'iniziativa legislativa al riguardo ovvero ravvisi, a seguito di pronunce della Corte, l'opportunità di particolari iniziative governative.

## **6. Are there problems in the execution of specific types of decisions?**

Il tema delle problematiche legate all'esecuzione delle decisioni della Corte costituzionale risente sia della scarna disciplina legislativa sia delle profonde differenze tra le varie tipologie di pronunce. Per quanto riguarda i giudizi di costituzionalità delle leggi, occorre tener distinte le pronunce di rigetto (e di inammissibilità) dalle sentenze di accoglimento, per le quali ultime soltanto la Costituzione e la legge ordinaria disciplinano espressamente l'efficacia in termini di divieto di applicazione della norma dichiarata illegittima, con portata generale e, tendenzialmente, retroattiva.

In assenza di una norma analoga all'art. 136 Cost., le pronunce di rigetto o inammissibilità esibiscono una limitata efficacia preclusiva della riproposizione della medesima questione nello stesso grado dello specifico processo in cui è stata sollevata. Il generale canone di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101 Cost.) fa sì che anche una decisione di rigetto, in ipotesi recante un'interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata, possa essere disattesa nella prassi applicativa dei giudici comuni. Per scongiurare contrasti giurisprudenziali e assicurare la concreta applicazione del diritto in coerenza con i principi costituzionali, la Corte ha sviluppato le dottrine del diritto vivente e dell'interpretazione adeguatrice, accomunate dall'obiettivo della più ampia affermazione della prevalenza della Costituzione in uno spirito di collaborazione con gli organi giurisdizionali. In base alla teoria del diritto vivente, la Corte rinuncia a contrapporre proprie interpretazioni a quelle predominanti nelle aule di giustizia ma accetta quale oggetto del suo sindacato la norma come concretamente applicata nella prassi, con il risultato che, ove venga pronunciata una sentenza di accoglimento (interpretativa), detta norma viene espunta dall'ordinamento con l'efficacia tipica delle sentenze di illegittimità. Secondo l'altro indirizzo, l'esame nel merito di una questione richiede il previo esperimento, da parte del giudice rimettente, di un preliminare doveroso tentativo di ricercare un'esegesi costituzionalmente adeguata del testo legislativo sospettato di illegittimità: lo scrutinio della Corte può aver luogo solo in caso di infruttuoso esperimento di tale tentativo, cioè dopo che il rimettente abbia motivatamente o consapevolmente escluso la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, attenendo poi al merito, anziché all'ammissibilità, la valutazione sulla condivisibilità o sulla correttezza della premessa o conclusione ermeneutica del giudice *a quo*.

Per le sentenze di accoglimento, il regime di efficacia disegnato dall'art. 136 Cost., assegnando sostanzialmente forza di legge ai dispositivi di illegittimità, elide in radice ogni profilo di criticità rispetto al canone di esclusiva soggezione alla legge. Non di meno, permangono problemi per l'esecuzione di alcune sentenze di accoglimento laddove esse rinviano o lasciano comunque impregiudicato un successivo intervento del legislatore ordinario al quale primariamente spetta bilanciare in modo ragionevole valori costituzionali di pari rango coinvolti nelle singole discipline. Si segnalano due specifiche tipologie di pronunce che possono suscitare peculiari problemi di esecuzione da parte del legislatore: le sentenze additive di principio e le sentenze-monito.

Le additive di principio sono sentenze di accoglimento che dichiarano illegittima una disciplina nella parte in cui non prevede un principio costituzionalmente imposto, per la cui dettagliata definizione e applicazione rimandano al necessario intervento legislativo. Tali pronunce sanano lesioni della Carta fondamentale effettivamente accertate e determinano la conseguenza di evitare applicazioni incostituzionali della norma censurata. Tuttavia, la scelta tra le varie alternative idonee a garantire la piena operatività del principio affermato è rimessa alle istituzioni rappresentative, *in primis* al Parlamento (sentenze nn. 120 del 2018 sul diritto di associazione sindacale dei militari e 278 del 2013 sul diritto dell'adottato ad accedere alle informazioni sulle sue origini). Nelle more di quest'intervento, la Corte talvolta ritiene di fornire ai giudici indicazioni operative, rinvenibili nell'ordinamento e valide *medio tempore*, atte ad assicurare un'immediata protezione ai diritti e ai valori costituzionali a tutela dei quali è stata adottata la pronuncia (sentenza n. 113 del 2011 sulla revisione del giudicato penale imposta dall'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU). Accomunate alle additive di principio dal richiamo all'ineludibile intervento del legislatore ma profondamente diverse sul piano dell'efficacia (sempre che non presentino un dispositivo di accoglimento) sono le sentenze-monito. Si tratta di una categoria eterogenea che racchiude pronunce

di inammissibilità, di rigetto e persino di accoglimento, in cui sono presenti diverse forme di sollecitazione al legislatore, dal mero auspicio, all’invito o al richiamo a provvedere, fino alla vera e propria minaccia di una futura dichiarazione di illegittimità in caso di persistente inerzia del legislatore nel sanare situazioni di rilevata incostituzionalità o anche solo di dubbia costituzionalità (sentenze nn. 32 e 33 del 2021 sulla necessità di tutelare l’interesse del minore, nato da PMA eterologa praticata all’estero da coppia omosessuale o da maternità surrogata, al riconoscimento del rapporto di filiazione con il genitore d’intenzione). In particolare, l’esito di rigetto può derivare dalla prospettazione della questione o dalla mancata evocazione dei parametri pertinenti (sentenza n. 129 del 2008 seguita dalla citata sentenza n. 113 del 2011) ovvero dalla ritenuta opportunità di rispettare il ruolo del legislatore nel riconsiderare la vigente disciplina alla luce dei principi costituzionali e dell’evoluzione della coscienza sociale (ordinanza n. 176 del 1988 e sentenza n. 61 del 2006 sull’automatica attribuzione al figlio del solo cognome paterno o del marito seguite dalle sentenze di accoglimento nn. 286 del 2016 e 131 del 2022 che, anche nell’interesse del minore, hanno riconosciuto l’uguaglianza e l’autonomia dei genitori nella scelta del cognome, singolo o doppio). L’esito di inammissibilità può scaturire, invece, dalla pluralità di soluzioni, tutte costituzionalmente compatibili ma nessuna imposta, idonee a riparare una lesione effettivamente sussistente (sentenza n. 23 del 2013 sulla sospensione della prescrizione in caso di sospensione del processo per accertata irreversibilità dell’incapacità dell’imputato di parteciparvi coscientemente, seguita dalla sentenza di accoglimento n. 45 del 2015; sentenza n. 301 del 2012 in tema di controlli a vista sui colloqui dei detenuti, seguita dalla sentenza n. 10 del 2024 che ha riconosciuto il diritto all’affettività intramuraria). In queste ipotesi, il mancato accoglimento della questione discende da taluni principi cardine della giustizia costituzionale italiana: la necessaria corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e l’insindacabilità delle scelte discrezionali del Parlamento (artt. 27 e 28 della legge n. 87 del 1953). Tuttavia, il ruolo di garante della Costituzione può spingere la Corte a richiamare con incisività il legislatore a rendere costituzionalmente adeguata la legislazione, con la minaccia di pervenire a una dichiarazione di illegittimità in caso di indebita protrazione della sua inerzia, ove la questione venga nuovamente esaminata.

Il pressante richiamo al legislatore al fine di rimediare a una situazione di incostituzionalità, rilevata ma non dichiarata, figura anche in una recente innovativa tecnica decisoria. Chiamata a vagliare la legittimità dell’incriminazione dell’aiuto al suicidio, la Corte ha riscontrato, con l’ordinanza n. 207 del 2018, una lesione costituzionale con riguardo a particolari fattispecie (relative a persone affette da patologie irreversibili e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche assolutamente intollerabili, tenute in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma capaci di prendere decisioni libere e consapevoli). Tuttavia, essa, ritenendo, in linea di principio, la norma costituzionalmente conforme perché preordinata alla tutela della vita di persone specialmente vulnerabili, anziché dichiararne l’illegittimità (ciò che avrebbe determinato inaccettabili vuoti di tutela), ha optato per il rinvio della trattazione della questione a nuova udienza, reputando doveroso, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale, assegnare un congruo termine al Parlamento per ogni opportuna riflessione e iniziativa. Tale tecnica, diversamente dal monito usualmente adoperato in pronunce di inammissibilità o rigetto, ha permesso di evitare applicazioni *medio tempore* incostituzionali della norma censurata, salvaguardando l’autonomia del legislatore. In mancanza dell’auspicato intervento legislativo nel termine indicato, la sentenza n. 242 del 2019 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 580 cod. pen., sottolineando l’opportunità di una compiuta disciplina della materia. Anche la successiva sentenza di rigetto n. 135 del 2024, nel ribadire e precisare il requisito scriminante della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale, si è nuovamente appellata al legislatore e al servizio sanitario nazionale affinché venga assicurata concreta e puntuale attuazione ai principi fissati in via giurisprudenziale, anche con riguardo alla garanzia delle appropriate cure palliative.

La tecnica in esame è stata finora impiegata in altre due occasioni concernenti le previsioni della pena detentiva per il delitto di diffamazione commesso con il mezzo della stampa e della preclusione della liberazione condizionale ai condannati all’ergastolo per delitti di contesto mafioso che non collaborino con la giustizia.

Nel primo caso, la sentenza n. 150 del 2021, decorso il termine concesso dall'ordinanza n. 132 del 2020 al Parlamento per legiferare, ha giudicato illegittimo l'art. 13 della legge sulla stampa n. 47 del 1948, che disponeva la necessaria applicazione della reclusione da uno a sei anni per il reato di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, e non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede, in alternativa, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa in caso di condanna per diffamazione commessa a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità. La Corte, da un lato, ha offerto indicazioni ai giudici comuni che, nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata, potranno applicare la pena detentiva solo nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità, dal punto di vista oggettivo e soggettivo; dall'altro, ha sottolineato la perdurante necessità di varare una riforma organica della disciplina vigente, allo scopo di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica e, al tempo stesso, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività.

Nel secondo caso, invece, il tema dell'ergastolo "ostativo" ha registrato una risposta sul piano legislativo. Infatti, il d.l. n. 162 del 2022, adottato per dare seguito ai moniti contenuti nell'ordinanza n. 97 del 2021 e ribaditi dall'ordinanza n. 122 del 2022 che avevano rispettivamente concesso e prorogato il termine per il necessario intervento del legislatore sulla materia, ha, in particolare, trasformato da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità del condannato all'ergastolo per reati ostativi non collaborante, cui è attribuita, sia pur in presenza di stringenti requisiti, la possibilità di domandare la liberazione condizionale e di vedere così vagliata nel merito la propria istanza. Di fronte alla sopravvenienza normativa, l'ordinanza n. 227 del 2022 ha restituito al rimettente gli atti per una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni.

Con riguardo ai conflitti, l'esecuzione delle sentenze che affermano la competenza in contestazione e, se del caso, annullano l'atto impugnato è rimessa ai poteri e agli enti confliggenti. Anche per tali sentenze vale il divieto di impugnazione e si impone il rispetto del giudicato costituzionale.

\*\*\*

## ***7. Have there been attacks on the Court following the adoption of decisions?***

La delicatezza delle questioni esaminate comporta spesso che il mondo politico-istituzionale e l'opinione pubblica in generale rivolgano la loro attenzione alla Corte e alle decisioni che essa assumerà. Il dibattito pubblico può precedere e talvolta seguire specialmente quelle decisioni che incidano su temi divisivi e/o su delicati equilibri. La polemica, per quanto accesa, non è mai trascesa in veri attacchi alla Corte e alla sua indipendenza.

\*\*\*

## ***8. Have there been any legislative initiatives or actions leading to creating obstacles to the activity of your Court?***

Non sussiste né risulta mai esservi stata alcuna iniziativa o azione legislativa diretta a creare ostacoli all'attività della Corte costituzionale.

La legislazione di rango costituzionale successiva all'entrata in vigore della Carta fondamentale ha mirato piuttosto a definire o ad ampliare le competenze della Corte: in tal senso si possono ricordare le leggi costituzionali nn. 1 del 1948, che ha dettato norme sui giudizi di legittimità costituzionale, e 1 del 1953, che ha arricchito il catalogo delle funzioni della Corte, affiancando ai compiti previsti dall'art. 134 Cost. il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

In senso contrario, la legge costituzionale n. 1 del 1989 ha circoscritto la competenza penale della Corte alle accuse di alto tradimento e attentato alla Costituzione rivolte dal Parlamento in seduta

comune al Presidente della Repubblica, escludendo i reati ministeriali devoluti alla giurisdizione ordinaria. Peraltro, tale intervento è stato dettato dalla volontà non già di limitare ma di agevolare l'attività della Corte, rimasta sostanzialmente paralizzata nel biennio 1977-1979 a causa dell'impegnativa celebrazione dell'unico processo penale tenutosi innanzi al Collegio a carico di due ex ministri (vicenda Lockheed).

In passato sono poi rimaste senza esito, per mancanza del necessario consenso, altre iniziative volte a incrementare le competenze della Corte (ad esempio, con l'introduzione di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali) o a disciplinare più diffusamente i poteri di gestione del processo costituzionale (ad esempio, con la previsione del potere, peraltro comunque già esercitato in via giurisprudenziale, di regolare l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento). Più in generale, l'attività della Corte non risulta essere mai stata ostacolata o pregiudicata neppure dal ritardo con cui, non di rado, il Parlamento procede all'elezione dei Giudici costituzionali di sua spettanza. All'inizio del 2025, benché ridotta al minimo legale di 11 componenti (a seguito della scadenza del mandato di due diversi Presidenti e di due Vice Presidenti), la Corte ha continuato a operare regolarmente, assumendo tempestivamente anche importanti decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo (sentenze nn. 10-15 del 2025). Dal 19 febbraio 2025, con il giuramento di quattro Giudici eletti dal Parlamento, la Corte è stata ricostituita nella pienezza della sua composizione.

\*\*\*

***9. How did your Court deal with cases of pressure from other state powers, media, etc.?***

Si vedano le risposte alle precedenti domande nn. 1 e 2.

\*\*\*

***10. Has your Court received assistance from other bodies at the national or international level? Please specify the provide assistance.***

La Corte costituzionale, quale giudice sia pure del tutto peculiare, si è talvolta trovata nella condizione di chiedere e di ricevere assistenza da altre istituzioni; oggetto della richiesta sono stati contributi istruttori ovvero chiarimenti interpretativi ritenuti necessari per la soluzione delle questioni.

La Corte dispone di ampi poteri istruttori, attribuiti dall'art. 13 della legge n. 87 del 1953 che menziona l'audizione di testimoni e, anche in deroga a divieti legislativi, il richiamo di atti e documenti. L'art. 14 delle norme integrative prevede che con ordinanza siano disposti i mezzi di prova ritenuti opportuni e fissati i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione. Finora, la Corte ha formalmente attivato i propri poteri istruttori (con la pronuncia di apposite ordinanze) solo sporadicamente in circa un centinaio di casi (un dato inferiore allo 0,50% del totale rappresentato da oltre 22.000 decisioni adottate dalla sua entrata in funzione nel 1956). Le richieste istruttorie sono state rivolte in prevalenza alla Presidenza del Consiglio e ai Ministeri di volta in volta competenti per materia nonché ai poteri e agli enti in conflitto. Più di rado sono stati interpellati la Camera dei deputati, l'Istituto nazionale di statistica e organi giurisdizionali. I provvedimenti istruttori mirano ad accrescere il patrimonio conoscitivo della Corte attraverso l'acquisizione di dati, documenti e informazioni. Naturalmente, anche a prescindere dalla formale attivazione dei poteri istruttori, il Giudice designato per la relazione della causa provvede sempre e immancabilmente a istruirla, cioè a raccogliere (anche informalmente), organizzare e valutare gli elementi di giudizio, teorici e fattuali, da porre a fondamento della decisione<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La disciplina dei poteri istruttori della Corte si è altresì di recente arricchita grazie a talune rilevanti modifiche normative. La delibera dell'8 gennaio 2020 ha introdotto la figura degli esperti che possono essere chiamati a offrire il proprio

Sul piano dei rapporti con istituzioni sovranazionali e internazionali, si segnala, innanzitutto, che la Corte, sin dalla sentenza n. 102 del 2008, si è riconosciuta la natura di “giurisdizione nazionale” legittimata a esperire il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea per ottenere l’esatta interpretazione delle norme sovranazionali ritenute rilevanti per la definizione di questioni di legittimità costituzionale portate al suo esame. Da allora in dieci occasioni (ordinanze nn. 103 del 2008, 207 del 2013, 24 del 2017, 117 del 2019, 182 del 2020, 216 e 217 del 2021, 29 e 161 del 2024, 21 del 2025), riguardanti in prevalenza giudizi in via incidentale e diversi ambiti disciplinari (imposte regionali, contratti a tempo determinato del personale della scuola, prescrizione dei reati in materia di IVA, diritto al silenzio nei procedimenti amministrativi sanzionatori, prestazioni sociali agli stranieri, mandato d’arresto europeo, concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, tassazione degli extraprofitti congiunturali nel settore energetico), la Corte ha operato il rinvio pregiudiziale, acquisendo un ruolo di primo piano nel dialogo con il giudice europeo. Le sentenze che hanno definito i giudizi costituzionali dopo la pronuncia pregiudiziale hanno evidenziato una sostanziale convergenza interpretativa tra Corte costituzionale e Corte di giustizia.

È opportuno poi evidenziare l’appartenenza della Corte costituzionale alle reti della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Il 26 maggio 2017 la Corte costituzionale ha siglato un protocollo di accordo sulla cooperazione con la Corte di giustizia dell’Unione europea accettando l’invito a partecipare alla Rete Giudiziaria dell’Unione. La cooperazione ha assunto la forma di una piattaforma di scambio di informazioni e di dialogo coordinata dalla Corte sovranazionale e finalizzata a garantire una giustizia europea di qualità e l’emersione di uno spazio giuridico europeo in conseguenza della convergenza degli ordinamenti giuridici nazionali.

In data 11 aprile 2019, la Corte costituzionale ha firmato un protocollo di intesa per il dialogo e la collaborazione con la Corte europea dei diritti dell’uomo, la cui finalità è consentire l’approfondimento reciproco dei meccanismi di funzionamento e del ragionamento giuridico delle due giurisdizioni attraverso lo scambio di informazioni e lo svolgimento di periodici incontri. Tale protocollo ha fatto seguito ad analoghi strumenti di collaborazione con cui le giurisdizioni superiori italiane hanno aderito alla Rete delle Corti supreme creata dalla Corte europea.

\*\*\*

### ***11. Does your Court consider that it is prevented by judicial restraint from defending itself in the media or from seeking assistance?***

Il riserbo giudiziale ha costituito in quasi settanta anni di attività uno stile comportamentale e un *modus operandi* costantemente seguito dalla Corte costituzionale nella piena consapevolezza che l’autorevolezza dell’Istituzione e delle pronunce attraverso cui essa esercita la propria essenziale funzione di garanzia è tanto più preservata quanto maggiormente ne sia salvaguardata l’imparzialità e l’indipendenza, le quali impongono un distacco sia reale sia apparente dalle controversie da

---

contributo nella fase istruttoria del giudizio. L’attuale art. 17 delle norme integrative (nel testo approvato con delibera del 22 luglio 2021) prevede, infatti, che la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio nella quale le parti costituite possono formulare domande; inoltre, la Corte può disporre l’acquisizione da parte degli esperti ascoltati di documenti o di una relazione scritta. Dal canto suo, la delibera del 24 maggio 2022 ha innovato la disciplina dell’udienza ampliando i momenti di interlocuzione tra la Corte e le parti del processo costituzionale. Ai sensi dell’art. 10, terzo comma, delle norme integrative, il giudice relatore, d’intesa con il Presidente, può formulare specifici quesiti alle parti costituite e ai soggetti intervenuti, ai quali i difensori rispondono oralmente nell’udienza pubblica. I quesiti sono comunicati, a cura del cancelliere, a tutti i difensori e agli altri giudici almeno cinque giorni prima della data fissata per l’udienza. Il successivo art. 19, nei primi tre commi, dispone che, all’udienza, il giudice relatore espone in sintesi le questioni della causa e i quesiti eventualmente formulati ai sensi dell’art. 10, terzo comma; dopo la relazione, i difensori, di regola non più di due per parte, svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni e rispondono ai quesiti eventualmente formulati dal relatore; ciascun giudice può formulare in udienza ulteriori domande ai difensori.

giudicare. Il riserbo giudiziale non equivale, tuttavia, a indifferenza nei confronti dei *mass-media* poiché la Corte ha da sempre ritenuto necessario corroborare la sua legittimazione e credibilità con un costante raccordo con l'opinione pubblica e con i mezzi di informazione. Ciò è tangibilmente attestato dalla consolidata prassi dell'annuale incontro con la stampa a margine della riunione straordinaria alla presenza delle alte cariche dello Stato, in cui il Presidente dapprima illustra le principali linee di tendenza emerse nella giurisprudenza dell'ultimo anno e poi risponde, pur senza scendere nel merito delle questioni che la Corte dovrà esaminare, alle domande dei giornalisti. Il riserbo giudiziale, inteso come riservatezza sugli affari pendenti o trattati e come astensione da ogni dichiarazione al riguardo, non impedisce, d'altro canto, alla Corte di chiedere, nei modi normativamente previsti, e di ricevere assistenza da altri organi.