

**CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

**Contributo della Corte costituzionale alla Relazione della  
Commissione europea sullo Stato di diritto (2022)**

*a cura di* Anna Maria Giampaolino

Dicembre 2022



## **Contributo della Corte costituzionale alla Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto (2022)**

*“Non è un termine astratto: lo Stato di diritto aiuta a proteggere le persone dalla legge del più forte. È il garante dei diritti e delle libertà più elementari di ogni giorno. Ci permette di esprimere la nostra opinione e di essere informati da una stampa libera”.*

Presidente von der Leyen, Discorso sullo stato dell'Unione, 2020

a cura di Anna Maria Giampaolino  
composizione grafica: Mariangela Prestipino

## SOMMARIO

<i>Premessa</i> .....	pag. 7
<i>Parte I. Lo Stato di diritto nell'Unione europea. La "Rule of law toolbox" e il percorso della Commissione (dal "Framework" al "Mechanism")</i> .....	pag. 9
<i>Parte II. Il contributo della Corte costituzionale alla Relazione sullo Stato di diritto 2022. L'incontro con la Corte costituzionale: modalità, ambito e resoconto</i> .....	pag. 17



## **Premessa**

Questo contributo prende spunto dalla riunione virtuale, tra la Commissione europea e la Corte costituzionale, del 1° aprile 2022 finalizzata alla redazione della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Relazione sullo Stato di Diritto 2022.

Nell'avviare i preparativi per detta Relazione, la Commissione ha chiesto di visitare diversi Stati membri per discutere di questioni relative allo Stato di diritto, con l'obiettivo di ottenere informazioni in ordine agli sviluppi sul campo che fossero di supporto allo svolgimento della sua valutazione.

Nel 2022, per la prima volta, la Commissione ha invitato anche la Corte costituzionale italiana a una riunione in videoconferenza con i servizi competenti, rivolgendole alcuni quesiti da utilizzare come traccia orientativa della discussione.

Il quaderno si propone di fornire al lettore uno strumento per una rapida informazione sul meccanismo della Relazione sullo Stato di diritto e sulla discussione tra Corte costituzionale e Commissione svoltasi nel 2022.





## ***Parte I. Lo Stato di diritto nell'Unione europea. La "Rule of law toolbox" e il percorso della Commissione (dal "Framework" al "Mechanism")***

1. – Il meccanismo europeo dello Stato di diritto, entro il quale la Relazione di cui al presente quaderno si colloca, e gli strumenti ad esso correlati nascono dall'esigenza di fornire una tutela specifica e adeguata al rispetto, appunto, dello Stato di diritto (*Rule of Law, Etat de droit, Rechtsstaat*)<sup>1</sup> in tutti i Paesi dell'Unione europea.

L'acquisita consapevolezza che detto rispetto è essenziale per il funzionamento dell'Unione – in quanto consente l'efficace applicazione del diritto da essa espresso, assicura il corretto funzionamento del mercato interno e garantisce il mantenimento di un ambiente favorevole agli investimenti e la reciproca fiducia – ha difatti indotto le Istituzioni europee, dapprima, ad avvalorarne il riconoscimento e, poi, a implementarne i relativi strumenti di tutela.

A partire dal Trattato di Maastricht, che nel Preambolo ne conferma il rispetto, e, in particolare, da quello di Amsterdam in poi<sup>2</sup>, quello dello Stato di diritto è uno dei principi su cui si fonda l'Unione europea e che ne ispira l'azione internazionale, oltre che condizionare l'adesione dei nuovi Stati.

Sebbene sia priva di un'esplicita definizione, la *Rule of Law* trova difatti menzione quale valore universale nel Preambolo del Trattato dell'UE, in cui si legge che essa «si ispira alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto, [...]». La centralità dello Stato di diritto si rinviene altresì nell'art. 2 del Trattato sull'UE (TUE), che lo ricomprende tra i valori fondativi e comuni<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Per una panoramica sulle origini e contenuto dello Stato di diritto vd. R.BIN, *Stato di diritto*, in Enc. dir. Ann., Milano, Giuffrè, 2011, vol. IV, p. 1149 ss; G.COGLIANDRO, *Rule of law*, in Dig. disc. pubbl. Agg., vol. IV, Milano, Utet, 2015, p. 431 ss.

<sup>2</sup> Il riferimento allo Stato di diritto nei Trattati dell'Unione compare, infatti, per la prima volta nel preambolo del Trattato di Maastricht del 1992, mentre il Trattato di Amsterdam si riferisce allo Stato di diritto all'art. 6, paragrafo 1, sostanzialmente negli stessi termini dell'attuale art. 2 del TUE.

<sup>3</sup> Lo Stato di diritto costituisce, accanto alla democrazia e ai diritti dell'uomo, uno dei tre pilastri del Consiglio d'Europa. In base all'art. 3 dello Statuto: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Esso si obbliga a collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento dello scopo definito nel capo I». È inoltre richiamato nel preambolo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU): «I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno

individuate nel «rispetto della democrazia, dell'uguaglianza, delle libertà, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani». Anche nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE si ribadisce, poi, che «l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto [...]».

Coerentemente, quindi, l'art. 49 del medesimo TUE subordina l'adesione all'UE al rispetto dello Stato di diritto e al suo necessario promuovimento.

Inoltre, se nell'art. 49 il principio dello Stato di diritto appare in modo indiretto mediante il richiamo all'art. 2, i Criteri di adesione all'UE (Criteri di Copenhagen) prevedono esplicitamente che, per avviare i negoziati, un Paese debba dare prova di avere «istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela».

La *Rule of law* costituisce dunque pre-requisito, principio ispiratore e valore fondamentale e fondante dell'Unione, nonché uno dei principi da promuovere nel resto del mondo, come si legge al paragrafo 1 dell'art. 21 TUE.

Il rispetto dello Stato di diritto, in definitiva, è al centro dell'identità e dei valori europei, condizionando l'accesso e la permanenza nell'Unione europea.

Il contenuto di detto principio fondante e ispiratore dell'Unione e il suo consolidamento sono opera però della Corte di giustizia dell'UE<sup>4</sup>, che, unitamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)<sup>5</sup>, ne ha dapprima riconosciuto l'immanenza nell'Unione e poi ne ha enucleato le varie componenti. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, difatti, esso esige, in particolare, il rispetto del principio di legalità (sentenza del 29 aprile 2004, Commissione/CAS Succhi di Frutta, C-496/99P, punto 63); della certezza del diritto (sentenza

---

spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Il riferimento allo Stato di diritto è anche presente nel preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni unite.

<sup>4</sup> La Corte di giustizia evidenzia, a partire dalla sentenza 23 aprile 1986 par. 23 resa nella Causa 294/83, "Les Verts"/Parlamento europeo, il valore sostanziale dello Stato di diritto specificando che "Unione di diritto" implica che le istituzioni UE sono soggette al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti non solo rispetto al trattato ma anche rispetto "ai principi generali del diritto di cui fanno parte i diritti fondamentali" (sentenza 3 settembre 2008, causa C-402/05 P, Kadi.).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo conferisce natura sostanziale allo Stato di diritto stabilendo che si tratta di un concetto intrinseco a tutti gli articoli della CEDU (Corte Edu 28 maggio 2001, causa Stafford/United Kingdom, punto 63) e che i principi in cui esso si articola costituiscono «le pietre angolari della Convenzione» (Corte Edu 22 marzo 2001, Streletz, Kessler e Krenz c. Germania).

<sup>5</sup> Cfr. relazione della Commissione di Venezia del 4 aprile 2011, studio n. 512/2009 e Rule of law checklist(CDL-AD(2016)007, del 12 marzo 2016.

del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi ed a., cause riunite da 212/80 a 217/80, punto 10); del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo (sentenza del 21 settembre 1989, Hoechst AG/Commissione, cause riunite 46/87 e 227/88, punto 19); di una tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali (sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, punti 31, 40 e 41, e del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, punti da 63 a 67); infine del principio di separazione dei poteri (sentenze del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, punto 58; del 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, punto 35, e del 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, punto 36)<sup>6</sup>.

Oggi questi principi sono recepiti nell'art. 2 del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, che contiene la definizione dello Stato di diritto «Ai fini del presente regolamento». Ai sensi della richiamata disposizione è “Stato di diritto” «il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE».

2. – Nella “Rule of law toolbox”<sup>7</sup> lo strumento tradizionalmente deputato a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei valori fondanti dell'UE, e, dunque, anche dello Stato di diritto, è apprestato dall'art. 7 del TUE e consiste, in linea di massima, nella possibilità di attivare due meccanismi, uno preventivo, in caso di evidente rischio di violazione di detti valori, e uno sanzionatorio, nel caso venga accertata una violazione grave e persistente.

Nel primo caso, la proposta di attivazione di misure preventive è motivata e può essere avanzata da un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea. Ricevuta la proposta, si svolge un'audizione dello Stato membro davanti al Consiglio, il quale

---

<sup>6</sup> Vedi Allegato I alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Un nuovo quadro dell'Ue per rafforzare lo Stato di diritto.

<sup>7</sup> La locuzione *toolbox* intesa come “cassetta degli attrezzi” ricorre più volte nel testo della Relazione allo Stato di diritto 2020 - com. Comm. eur. COM(2020) 580 final. Vedi anche Rule of law toolbox at EU level. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf)

può rivolgergli delle raccomandazioni ovvero, previa approvazione del Parlamento, con una maggioranza dei quattro quinti, può constatare che esiste un «evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2».

Il Trattato non prevede conseguenze specifiche che facciano seguito alla deliberazione del Consiglio, se non un monito formale, che lasci intendere l'attivazione di un successivo meccanismo sanzionatorio.

Quest'ultimo presuppone, trattandosi di una misura drastica, oltre alla proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e all'approvazione del Parlamento, che il Consiglio europeo decida, all'unanimità, di constatare non più il rischio, ma l'esistenza di una violazione grave e persistente dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 TUE. In questo caso, il Consiglio può decidere anche di sospendere alcuni dei diritti dello Stato membro, attraverso una votazione a maggioranza qualificata.

L'ulteriore strumento volto a garantire, più in generale, il rispetto del diritto dell'Unione europea – e, dunque, anche del principio del Stato di diritto e dei diritti fondamentali sanciti dall'art. 2 del TUE – è rappresentato dalla procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea per violazione del diritto dell'UE, disciplinata dall'art. 258 TFUE e all'esito della quale la Commissione stessa, ove lo Stato non si conformi al parere motivato da essa espresso, può adire la Corte di giustizia.

Le prime esperienze relative all'avvio di tali procedure nella materia in esame riguardano i casi relativi alla Polonia e all'Ungheria, i cui procedimenti sono stati rispettivamente instaurati dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo<sup>8</sup>.

Infine, di recente, come già evidenziato, è stato emanato il Reg. n. 2020/2092 per un regime di condizionalità in materia di Stato di diritto per proteggere il bilancio.

Nello specifico, il menzionato regolamento n. 2020/2092 è concepito per proteggere il bilancio e gli interessi finanziari dell'Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto (art. 1), e prevede, in presenza di violazioni tali da «compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli

---

<sup>8</sup> Nel 2017 contro la Polonia (com. Comm. eur. COM (2017) 835 final, del 20 dicembre 2017) e, l'anno seguente, contro l'Ungheria (ris. Parlam. eur. P8\_TA(2018)0340 del 12 settembre 2018).

interessi finanziari dell'Unione» (art. 4), la sospensione dell'erogazione delle risorse dei fondi europei (art. 5).

3. – A partire dallo scorso decennio, la constatazione che gli strumenti di reazione nei confronti delle violazioni dei principi citati non si è rivelata adeguata ha indotto le Istituzioni europee a introdurre misure di *soft law*, mezzi di dialogo politico diretti sostanzialmente a indurre gli Stati membri a recedere dai comportamenti lesivi.

Gli strumenti di tutela dello Stato di diritto tradizionalmente approntati dall'UE si sono rivelati difatti inadeguati, avuto particolare riguardo alla scarsa efficacia delle procedure di cui all'art.7 del TUE (dovuta alla difficoltà di conseguire, in seno al Consiglio dei Ministri UE e al Consiglio europeo, le maggioranze richieste per l'adozione delle sanzioni nonché alla portata, ritenuta eccessiva, delle misure sanzionatorie applicabili) e al limitato raggio di azione delle procedure di infrazione (in quanto utilizzabili solo in situazioni specifiche che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE).

3.1. – Per colmare dette lacune la Commissione ha intrapreso un percorso nel 2014 dotando l'Unione di uno strumento integrativo: *il Rule of Law Framework*.

A partire dalla fine della Commissione Barroso II, difatti, questa è stata chiamata ad assumere un ruolo attivo nella protezione e nel rafforzamento dello Stato di diritto avviando il «Quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto».

Esso è volto a garantire una tutela efficace e coerente dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri, affrontando e risolvendo le situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto che possano minare il funzionamento dell'Unione come spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per “minaccia sistemica” si intende, infatti, una situazione che mette in pericolo l'ordinamento politico e costituzionale di uno Stato membro, compromettendo sistematicamente l'integrità, la stabilità o il corretto funzionamento delle istituzioni e dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale che garantiscano lo Stato di diritto.

Nell'adozione del *Framework*, l'importanza che la Commissione conferisce allo Stato di diritto deriva dalla considerazione che «Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, rispettando i valori della democrazia e i diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale» (par.2).

Nelle intenzioni della Commissione, il *Rule of Law Framework* non vuole sostituirsi né agli strumenti previsti dal diritto nazionale, né a quelli tradizionalmente previsti dai Trattati, ponendosi piuttosto l'obiettivo di integrarli e di prevenirne l'utilizzo, risolvendo situazioni critiche prima di ricorrere all'attivazione dell'art. 7 TUE o della procedura di infrazione. Ciò non toglie, peraltro, che la Commissione possa anche fare ricorso a queste due possibilità, in casi particolarmente gravi.

Il *Framework* difatti si basa su una serie di principi che guidano l'intero processo, quali la ricerca di una soluzione tramite il dialogo tra la Commissione e lo Stato membro in questione; la garanzia di una valutazione obiettiva e approfondita della situazione; il rispetto del principio della parità di trattamento degli Stati membri; l'indicazione di azioni rapide e concrete per far fronte alla minaccia sistemica ed evitare il ricorso all'art. 7 TUE.

Dal punto di vista pratico, la procedura si articola in tre fasi: la valutazione della Commissione, ossia un dialogo strutturato tra la Commissione e lo Stato membro, cui segue eventualmente un parere sullo Stato di diritto; la raccomandazione sullo Stato di diritto con cui la Commissione accerta che esistono prove oggettive di una minaccia sistemica e che le autorità nazionali non stanno intraprendendo le misure necessarie a porvi rimedio (detta raccomandazione stabilisce un termine entro cui adottare provvedimenti ed eventuali indicazioni specifiche su come risolvere la situazione ed è resa pubblica); il seguito dato dallo Stato membro alla raccomandazione e l'eventuale attivazione dell'art. 7 TUE se negativo.

Si tratta quindi di una procedura che richiede una interlocuzione tra lo Stato membro considerato responsabile delle citate violazioni e la Commissione e che, in caso di persistenza del comportamento illegittimo, può sfociare nell'utilizzo degli strumenti di cui al citato art. 7.

3.2. – La Commissione europea, con la Presidente von der Leyen, ha voluto poi dare un segnale di ulteriore impegno dotandosi del *Rule of Law Mechanism*: un dialogo con gli Stati membri incentrato sulla stesura di una relazione annuale sullo Stato di diritto.

Il 3 aprile 2019 la Commissione ha difatti pubblicato una comunicazione dal titolo «Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione»<sup>9</sup>, che definisce i tre pilastri per l'azione futura –

---

<sup>9</sup> Detta comunicazione ha in parte recepito la risoluzione P8\_TA(2016)0409 del 25 ottobre 2016, pp. 15 e ss., con cui il Parlamento aveva chiesto di istituire un «meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali» (cd. meccanismo DSD), spingendosi, altresì, a dettagliarne i criteri valutativi (art. 2 dell'allegato Progetto di accordo interistituzionale), insieme alla creazione di un apposito gruppo di «esperti indipendenti» (art. 8). Tali sollecitazioni erano state rinnovate con ris. P8\_TA(2018)0456 del 14 novembre 2018.

promozione, prevenzione e risposta – e invita tutti i portatori d’interessi a contribuire alla riflessione sulle tappe successive. Il sistema di prevenzione e risposta alle minacce al citato principio poggia sulla: migliore promozione delle norme e della giurisprudenza in materia di Stato di diritto a livello nazionale; prevenzione precoce tramite cooperazione e dialogo regolari tra UE e Stati membri, per una migliore comprensione dello stato di salute del principio a livello nazionale; risposta su misura, anche attraverso il miglioramento dell’attuale quadro sullo Stato di diritto.

In risposta alla comunicazione, la Commissione ha ricevuto oltre 60 contributi da un’ampia varietà di fonti, tra cui gli Stati membri, le istituzioni e gli organi dell’UE, le organizzazioni internazionali e i soggetti politici, le reti giudiziarie, le organizzazioni della società civile, il mondo accademico e le associazioni di imprese.

Attualmente, dunque, il “Mechanism” prevede una procedura annuale di monitoraggio dei valori dell’Unione, articolata in una fase preparatoria, atta alla consultazione mirata delle parti interessate (organizzazioni della società civile, associazioni, istituzioni e organizzazioni internazionali, enti nazionali pertinenti) per raccogliere le informazioni necessarie sugli sviluppi, sia positivi che negativi, relativi alla tutela dei diritti fondamentali, alla democrazia e allo Stato di diritto in ogni Stato Membro; in una relazione annuale, predisposta e pubblicata dalla Commissione e ora corredata di raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato sugli obiettivi, le modalità e le tempistiche idonei a rafforzare la protezione e la promozione dei valori dell’UE; in una fase di *follow-up*, volta alla verifica da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione circa l’attuazione delle raccomandazioni e all’instaurazione di un dialogo con gli Stati membri per favorirla.

L’intenzione della Commissione europea è che si innesti la discussione anche a livello nazionale, nei Parlamenti nazionali e nella società civile, al fine di diffondere un’approfondita consapevolezza delle questioni che interessano lo Stato di diritto e realizzare un ambiente europeo in grado di prevenire minacce e criticità che ne possano compromettere il rispetto. L’Unione europea è chiamata a svolgere un ruolo obiettivo a questo riguardo e trattare allo stesso modo tutti gli Stati membri, e tutte le sue istituzioni devono contribuire conformemente al loro ruolo istituzionale. L’obiettivo principale non deve essere quello di imporre sanzioni, ma di trovare una soluzione che salvaguardi lo Stato di diritto, incentrata sulla cooperazione e sul sostegno reciproco, senza escludere una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva come *extrema ratio*.

Il 30 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato la prima Relazione sullo Stato di diritto che ha sancito l'avvio del nuovo meccanismo. Sui suoi contenuti hanno notevolmente influito gli effetti e i problemi derivanti dalla pandemia di COVID-19.

Il documento è stato corredato da 27 capitoli per Paese riguardanti il sistema giudiziario (e in particolare la sua indipendenza, qualità ed efficienza), il quadro anticorruzione (struttura giuridica e istituzionale, prevenzione, misure repressive), il pluralismo dei media (organismi di regolamentazione, trasparenza della proprietà e delle interferenze governative, tutela dei giornalisti) e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri (processo legislativo, autorità indipendenti, accessibilità, controllo giurisdizionale, organizzazioni della società civile).

Ad essa sono succedute le Relazioni sullo Stato di diritto 2021, redatta con la stessa metodologia e che tiene conto degli sviluppi intervenuti approfondendo la valutazione delle questioni individuate nella relazione precedente, e quella relativa allo Stato di diritto 2022, corredata da specifiche raccomandazioni per gli Stati membri.



## ***PARTE II. Il contributo della Corte costituzionale alla Relazione sullo Stato di diritto 2022. L'incontro con la Corte costituzionale: modalità, ambito e resoconto***

1. – È dunque sulla scorta del descritto meccanismo che nell'aprile del 2022 si è tenuto il primo incontro tra la Commissione e la Corte costituzionale.

Generalmente agli Stati membri, all'inizio dell'anno, vengono richiesti brevi contributi (input), di non oltre 30 pagine totali, redatti, preferibilmente in inglese, in forma sintetica, anche mediante espliciti richiami e riferimenti.

I contributi richiesti agli Stati sono volti a evidenziare gli sviluppi significativi raggiunti nel corso degli anni e sono strutturati secondo quattro pilastri: I. Sistema giudiziario; II. Quadro anticorruzione; III. Pluralismo dei media; IV. Altre questioni istituzionali legate a controlli e contrappesi. Le risposte possono includere sfide, flussi di lavoro attuali, sviluppi positivi e migliori pratiche.

In primavera hanno poi luogo le visite negli Stati membri in previsione della relazione.

All'incontro dell'aprile 2022 ha partecipato una delegazione della Corte costituzionale, composta dagli assistenti del Presidente, dal Direttore del Servizio Studi e da un Consigliere del medesimo Servizio.

La Corte costituzionale è interessata in particolare al sistema del “check and balance” (IV pilastro), volto a garantire il funzionamento, la cooperazione e il controllo reciproco degli organi statali in modo che il potere esercitato da un'autorità statale sia soggetto al controllo delle altre.

2. – Quale base orientativa della discussione, la Commissione ha rivolto alla Corte le domande che seguono, qui riprodotte in italiano nella traduzione di cortesia.

*1. Potreste illustrare il ruolo della Corte costituzionale nel sistema italiano di bilanciamento dei poteri?*

*2. In base alle informazioni di cui dispone la Commissione, la Corte costituzionale è stata chiamata a intervenire per quanto riguarda il controllo di costituzionalità delle misure connesse al COVID-19. Potreste illustrare lo stato dei lavori, i risultati e il seguito dato dalla Corte costituzionale?*

3. *La Corte costituzionale si trova ad affrontare sfide (ad esempio per quanto riguarda il carico di lavoro, il numero crescente di cause in settori specifici del diritto, le risorse, ecc.)?*

4. *Nel febbraio 2022 il governo ha presentato il progetto di legge sulla riforma del Consiglio superiore della magistratura, attualmente in discussione in Parlamento. A Vostro avviso, quale sarà l'impatto del referendum sulla procedura in corso?*

5. *Potreste cortesemente spiegare le implicazioni delle recenti sentenze nel settore della libertà di espressione e della libertà dei media?*

Il Capo delegazione è stato individuato nel Consigliere di Stato assistente del Presidente che ha rivolto i saluti di benvenuto alla delegazione della Commissione, ringraziando per l'opportunità dell'incontro, e rappresentando l'auspicio che in un prossimo futuro esso possa avvenire in presenza. Ha quindi presentato i membri della delegazione e indicato gli argomenti che sarebbero stati illustrati da ciascuno.

Ha poi segnalato che sul sito internet della Corte è possibile reperire sia l'Annuario 2021 (<https://www.cortecostituzionale.it/annuario2021/index.html>), una interessante *overview* dei temi più importanti trattati dalla Corte nell'anno trascorso, con le statistiche del contenzioso costituzionale in tutte le sue varie tipologie, sia la Relazione annuale del Presidente.

Nel rispondere alle domande formulate, la delegazione della Corte costituzionale ha adottato un approccio storico e comunque evolutivo, generalmente più apprezzato in questi frangenti e maggiormente sintonico con la dichiarata finalità dell'incontro, quella di fornire «Informazioni fattuali sugli sviluppi sul campo».

Le risposte sono state corredate da alcuni esempi pratici nonché dall'indicazione delle linee di evoluzione e degli approdi più recenti. Di seguito i principali argomenti trattati.

### *2.1. – Il ruolo della Corte nel sistema di bilanciamento dei poteri*

Nella discussione con la delegazione della Commissione si è anzitutto evidenziato che la Corte costituzionale esercita il ruolo di garante ultimo della Costituzione e del corretto esercizio dei poteri istituzionali attraverso diversi processi: il processo incidentale e quello principale, che hanno ad oggetto il controllo della costituzionalità delle leggi del Parlamento e delle assemblee regionali (e in alcuni casi provinciali); i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e i conflitti di attribuzione tra enti; infine, il giudizio di ammissibilità sui *referendum* abrogativi, e, quanto meno sulla carta, il giudizio di accusa (l'*impeachment*).

Si è ricordato che i giudizi in via principale sono promossi dallo Stato contro le leggi regionali e delle Province autonome, e dalle Regioni o Province autonome contro le leggi dello Stato o di altre Regioni o Province autonome che i ricorrenti assumano essere invasivi delle rispettive competenze. È un giudizio “asimmetrico” dal momento che lo Stato, in quanto garante dell’unità della Repubblica, può impugnare le leggi regionali per qualsivoglia vizio di legittimità costituzionale, mentre le Regioni (e le Province autonome) possono farlo solo per fare valere un’invasione dello Stato o di altre Regioni nel proprio ambito di competenza. Con il tempo la Corte ha però ampliato l’ambito oggettivo di questo giudizio, ammettendo questioni sollevate dalle Regioni anche sulla base di parametri differenti, a condizione che la prospettata lesione dei valori costituzionali non competenziali (ad esempio la ragionevolezza o l’eguaglianza) ridondi su quelli competenziali (cioè, determini, in via consequenziale, una violazione di quest’ultimi).

Si è sottolineato poi che, pur essendo un giudizio che si fonda sulle regole costituzionali “fisse”, quello in esame è anche un giudizio dinamico che tiene conto dell’evolversi della società civile, delle istituzioni, nonché delle varie fasi storiche in cui la società e le sue regole, in primis la Costituzione, vivono. Ad esempio, nella gestione della crisi pandemica, come illustrato meglio nel prosieguo, la Corte ha valorizzato le istanze unitarie di risposta alla crisi sanitaria, riconoscendo la competenza esclusiva dello Stato e non delle Regioni.

Fulcro del controllo di costituzionalità sono tuttavia i giudizi incidentali, che, com’è noto, costituiscono un “incidente”, cioè una parentesi che si apre all’interno di un giudizio comune, nel quale un giudice ritiene che, per decidere la controversia ad esso sottoposta, debba fare applicazione di una norma della cui conformità alla Costituzione esso dubita e, per questo motivo, solleva con ordinanza una o più questioni di costituzionalità e sospende il processo di cui è investito in attesa della risposta della Corte costituzionale.

Questo sistema delinea un sindacato di costituzionalità di tipo accentrato, perché il giudizio di costituzionalità non è rimesso ai singoli giudici comuni (come nei paesi di *Common law*) ma ad un organo istituito *ad hoc*, la Corte costituzionale (art. 134 Cost.).

Inoltre, l’accesso alla Corte non è “diretto”: il nostro costituente, infatti, a differenza di altri ordinamenti e sistemi di giustizia costituzionale come la Germania o la Spagna, non ha previsto un ricorso all’organo di giustizia costituzionale da parte dei cittadini che ritengano lesi i propri

diritti costituzionali, ma è necessariamente mediato dall'iniziativa di un giudice nel corso di un giudizio.

Nei giudizi incidentali il ruolo di bilanciamento e autobilanciamento tra poteri si coglie soprattutto in relazione alla funzione legislativa. La Corte costituzionale, che ha il delicato compito di sindacare le leggi, intrattiene un rapporto diretto con il legislatore. Si tratta di un dialogo nel quale convivono due istanze contrapposte e basilari dello Stato di diritto, ossia la piena tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e il rispetto della discrezionalità del legislatore dall'altro, che è l'immediato precipitato del principio di separazione dei poteri.

Questo dialogo si articola in modi diversi, a seconda della pregnanza dei valori in gioco, sia allorché si chiede l'eliminazione di una norma che crea un vuoto normativo da colmare con una disciplina differente che sia rispettosa della Costituzione, sia allorché, per rimuovere la violazione costituzionale, sia richiesta non l'ablazione di una norma, ma la sua introduzione (c.d. sentenze additive).

Può dunque innanzitutto accadere che la Corte rilevi profili di perplessità della disciplina sottoposta al suo esame, inidonei però a determinarne l'illegittimità (e dunque la fondatezza delle questioni), e inviti però il legislatore a rivedere tale disciplina (come è accaduto, di recente, con la cosiddetta adozione "nei casi particolari"). In altri casi, invece, la Corte, pur ravvisando ragioni d'illegittimità nelle norme oggetto del giudizio, ritiene di non potere fornire la soluzione, per il rispetto dovuto alla discrezionalità legislativa e la necessità di adeguati bilanciamenti ad opera del legislatore (in questi casi le sentenze sono di inammissibilità o non fondatezza). Anche in queste ipotesi, la Corte accompagna la sua statuizione ad un monito al legislatore, perché si adoperi per rimuovere i profili di illegittimità (come nei casi recenti delle sentenze sui figli nati tramite il ricorso alla maternità surrogata e sul riconoscimento del figlio nato tramite tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo nell'ambito di coppie omosessuali).

Allorché, invece, sia necessario rimuovere il *vulnus* per garantire l'effettività dei diritti fondamentali, la Corte sceglie la via che porta al "vuoto" normativo e lascia al legislatore il compito di colmarlo, fornendo a tal proposito talune indicazioni sulle scelte da compiersi. In altri casi, invece, la Corte fa ricorso alle sentenze additive, introducendo, così, una norma direttamente regolatrice del caso concreto, tradizionalmente nei casi qualificati a "rime obbligate", cioè in quei casi in cui vi è un'unica soluzione idonea a rimuovere la lesione dei

valori costituzionali; ma, se non esiste un solo modo di rimuovere la violazione della Costituzione, la Corte, di recente, è passata all'adozione delle sentenze additive a rime non obbligate ma anche solo "possibili", o "adeguate" ossia sentenze che introducono delle nuove norme, le quali, pur non essendo le uniche necessitate dalla Costituzione, già esistono nell'ordinamento per disciplinare fattispecie analoghe (c.d. "grandezze predate").

Anche in questi casi, tuttavia, la Corte individua un punto di equilibrio per non sacrificare il ruolo del legislatore e quindi il principio di separazione dei poteri. Da un canto, quando interviene con sentenze additive a rime solo possibili, la Corte afferma sempre che la soluzione che essa individua non è l'unica compatibile con la Costituzione e che il legislatore ha la facoltà di rivalutare la materia e di introdurre una differente disciplina, pur sempre, s'intende, nel rispetto della Costituzione. Dall'altro, in materie ad elevata sensibilità etica e politica (si pensi al famoso caso Cappato e al reato di diffamazione a mezzo stampa), la Corte ha fatto ricorso alla tecnica processuale della incostituzionalità "prospettata": all'accertamento della contrarietà a Costituzione della norma censurata non fa seguito la contestuale declaratoria di illegittimità costituzionale ma l'assegnazione al legislatore di un termine per disciplinare la materia, e quindi il rinvio a una nuova udienza per l'esame del merito. Solo in assenza di un intervento legislativo, la Corte interviene a porre in via additiva la norma che rimuove il vulnus costituzionale.

Si è anche sottolineato che un delicato ruolo di bilanciamento la Corte certamente svolge nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, vale a dire tra gli organi costituzionali «che possono dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono»: gli organi cioè che hanno la parola definitiva nell'esercizio della funzione attribuita loro. In organizzazioni gerarchicamente ordinate, tale è solo l'organo di vertice (il Ministro nei ministeri). In organizzazioni diversamente ordinate (come la magistratura) tale potere spetta a qualsiasi ufficio i cui atti, se non impugnati, possono divenire definitivi (e quindi, per esempio, le sentenze di tutti i giudici); ed infatti nella pratica casi comunissimi di conflitto sono quelli tra Parlamento e organi giudiziari (compresi i pubblici ministeri), quando sono in gioco le immunità parlamentari.

Il conflitto è volto a regolare la spettanza delle attribuzioni costituzionali e non può avere ad oggetto atti legislativi. Questo giudizio presenta rispetto agli altri la peculiarità di avere un filtro preliminare, in cui la Corte, in camera di consiglio e senza contraddittorio, decide sulla sua ammissibilità, verificando la natura di potere dello Stato del ricorrente e del resistente e la presenza del tono costituzionale (cioè la contestazione delle attribuzioni costituzionali).

Negli ultimi anni (dal 2019), pur essendo ancora relativamente pochi rispetto al numero complessivo degli affari trattati dalla Corte, si sono andati moltiplicando i conflitti proposti da singoli Parlamentari nei confronti delle Camere legislative di appartenenza o del Governo. Sino ad ora, la Corte, nel rispetto dell'autonomia Parlamentare, ha tenuto un approccio molto cauto rispetto a questi conflitti, ritenendo, in sostanza, di non potere sindacare la violazione delle regole di funzionamento che le stesse Camere si sono date in via regolamentare, ma solo palesi violazioni delle loro prerogative parlamentari attribuite dalla Costituzione, come ad esempio il diritto di iniziativa legislativa o di emendamento. Quanto ai conflitti con il Governo, la Corte ha ritenuto che siano le Camere, e non i singoli parlamentari, ad essere legittimate a lamentare gli sconfinamenti nell'attività legislativa. Nessuno di questi conflitti ha superato il vaglio di ammissibilità.

Nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra enti lo Stato e le Regioni lamentano che attraverso un atto non legislativo l'altro soggetto abbia leso la propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, o competenza in senso lato. È necessario, dunque, perché vi sia un conflitto di attribuzioni che vi sia un atto non legislativo che si assume incidere negativamente su attribuzioni statali o regionali (il cosiddetto "tono costituzionale" del conflitto). La pronuncia della Corte si conclude in questo caso con la formula «spettava o non spettava» allo Stato o alla Regione l'adozione di un determinato atto, il quale in caso di non spettanza viene anche annullato; e questo rende lampante la differenza con i giudizi principali o incidentali, dove il dispositivo di accoglimento ha ad oggetto non la spettanza della competenza ma la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto legislativo.

Si è infine menzionata la competenza della Corte a decidere i giudizi di accusa, ormai ristretti ai reati presidenziali di alto tradimento e attentato alla Costituzione (prima la Corte decideva anche dei reati ministeriali, come nell'unico caso di giudizio di questo tipo svoltosi davanti alla Corte negli anni 1977/1979: è il famoso caso Lockheed).

Si è dunque concluso nel senso che il ruolo che la Corte costituzionale assolve nel sistema di bilanciamento dei poteri è quello di arbitro e garante che: a) perimetra le potestà legislative statali e regionali; b) tutela principi, diritti fondamentali e ordinamento della Repubblica; c) definisce le attribuzioni di poteri e enti; d) salvaguarda le funzioni del Capo dello Stato.

## *2.2. – Il controllo di costituzionalità delle misure connesse all'emergenza Covid*

In questo quadro generale, l'emergenza Covid ha posto la Corte costituzionale di fronte all'esigenza di assicurare una tutela prioritaria alla vita, all'integrità fisica e alla salute delle persone, e, talora, anche di contemperare tale tutela con il temporaneo sacrificio di altri diritti.

Al riguardo, si è evidenziato che nella Costituzione italiana non è previsto un “diritto speciale” per lo stato di emergenza e non ci sono ipotesi di sospensione dei diritti fondamentali, da attivarsi nei tempi eccezionali. A differenza di altri paesi europei, come Germania, Francia, Spagna, non è previsto che – in tempi di crisi – sia modificato l'assetto dei poteri.

Ed allora, le situazioni di emergenza, di crisi o di straordinaria necessità e urgenza che si sono verificate durante la pandemia sono state affrontate dalla Corte sulla base dei principi costituzionali, applicati alle specificità di questa contingenza. La Corte ha quindi fatto uso dei criteri della necessità, proporzionalità, bilanciamento, della ragionevolezza e della giustiziabilità, quali strumenti con cui si realizza la tutela dei diritti fondamentali, una tutela che deve essere «sistemica e non frazionata».

Dal punto di vista organizzativo, la diffusione della pandemia ha richiesto nuove modalità di lavoro, attraverso il potenziamento degli strumenti telematici già in uso per far fronte alla prima “ondata” della pandemia. È stato ammesso il deposito telematico, anche mediante PEC, di atti e memorie; è stata, inoltre, consentita la trattazione delle cause fissate in udienza pubblica o in camera di consiglio mediante collegamento da remoto. Ciò ha consentito di evitare interruzioni nel lavoro della Corte, che è rimasta un punto fermo dell'attività delle istituzioni repubblicane, anche in tempi così difficili.

L'emergenza sanitaria ha anche prodotto effetti virtuosi, perché ha contribuito a dare avvio al processo costituzionale telematico, che è divenuto operativo a partire dal 3 dicembre 2021. È nata così la piattaforma E-COST, con cui avvocati e Avvocatura dello Stato, giudici e cancellieri possono trasmettere e scambiare atti, documenti e avvisi in modalità digitale.

Per gli avvocati, il requisito essenziale per l'accesso al sistema è la disponibilità di un valido indirizzo PEC. È prevista una fase preventiva di accreditamento, per riconoscere i soggetti “qualificati” ai fini del processo telematico e per ottenere le credenziali di accesso a tutte le funzioni del sistema E-COST. Questo sistema si applica ai giudizi introdotti a partire dal 3

dicembre 2021. Per i giudizi già instaurati, invece, continueranno ad applicarsi le precedenti modalità, fino alla loro conclusione.

La pandemia Covid-19 ha inciso sull'attività della Corte anche sotto un altro profilo. Dopo avere adattato essa stessa il proprio *modus operandi* alle nuove esigenze organizzative imposte dalla pandemia, dal 2021 le stesse misure di contenimento della diffusione del virus sono diventate l'oggetto del giudizio costituzionale. La Corte è stata chiamata più volte, nel 2021 con ben 22 pronunce, a valutare la normativa, statale e regionale, che ha introdotto siffatte misure.

In particolare, nel gennaio 2021, per la prima volta nella storia della giustizia costituzionale, è stato esercitato il potere di sospendere provvisoriamente, in via cautelare, gli effetti di una legge. Si trattava di una legge regionale della Valle d'Aosta, impugnata dal Governo. In questo caso, la Corte ha ritenuto che la Regione avesse invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, introducendo nel proprio territorio misure di contenimento del contagio meno rigorose di quelle statali. La legge regionale comportava il rischio di un pregiudizio irreparabile per la salute delle persone, poiché il contagio poteva aumentare di intensità, e incideva sull'interesse pubblico a una gestione unitaria dell'epidemia a livello nazionale. In questa materia, le Regioni non possono sovrapporre una propria regolazione autonoma, anche se di carattere più stringente. All'ordinanza cautelare ha poi fatto seguito la sentenza con cui il ricorso del Governo è stato accolto in via definitiva.

In seguito, la Corte si è espressa sulle misure di contrasto della pandemia anche sotto il profilo dei rapporti tra Governo e Parlamento.

La Corte ha di fatto ritenuto legittimi i decreti legge del 2020 che hanno attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di intervenire a fronteggiare la pandemia mediante lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'utilizzo di questo strumento era stato censurato da chi riteneva che in tal modo al Governo sarebbe stata illegittimamente conferita la funzione legislativa o, comunque, poteri straordinari in violazione dell'ordine costituzionale. In risposta a queste censure, la Corte ha escluso che il decreto legge abbia conferito al Governo funzioni legislative *extra ordinem*, essendosi limitato ad attribuire il compito di dare esecuzione alla norma primaria, mediante atti amministrativi tipizzati e al tempo stesso flessibili, poiché capaci di adattarsi ad una situazione di crisi in costante divenire, e ciò nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità.



Sindacando poi su leggi statali, in più occasioni la Corte si è pronunciata sulla sospensione delle procedure esecutive relative all'abitazione principale del debitore. Sin dall'inizio della pandemia, lo Stato aveva imposto ai creditori di non procedere esecutivamente sulle prime abitazioni. La Corte ha ritenuto che, mentre la prima proroga realizzava un ragionevole bilanciamento tra gli interessi che venivano in gioco (quello del creditore alla soddisfazione del diritto e il diritto fondamentale all'abitazione), viceversa la seconda proroga di questa sospensione, per un semestre, è stata dichiarata illegittima. Allo stesso modo, anche la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del SSN poteva dirsi ragionevole e proporzionata nella fase acuta della pandemia, ma non in seguito, e quindi nella successiva proroga, che pregiudicava eccessivamente i creditori. Sulle stesse basi, la Corte ha poi confermato la legittimità del blocco degli sfratti per morosità, stabilito dallo Stato durante l'emergenza pandemica. Al tempo stesso, però, è stato escluso che il Governo potesse disporre ulteriori proroghe, poiché «la compressione del diritto di proprietà ha raggiunto il limite massimo di tollerabilità».

Ovviamente la pandemia ha inciso anche sullo svolgimento del processo penale e ne ha condizionato l'andamento. Nel periodo in cui i Tribunali non potevano celebrare le udienze, il Governo aveva previsto anche la sospensione dei termini di prescrizione: la Corte ha ritenuto legittima questa sospensione, perché legata al blocco generale dei processi imposto dalla legge. Viceversa, nel 2021, è stata esclusa la legittimità della sospensione della prescrizione legata ai rinvii delle udienze, disposti dai capi degli uffici giudiziari di volta in volta e quindi non in base a criteri certi e predeterminati per legge.

La Corte ha esaminato anche le normative regionali volte a favorire la ripartenza e la ripresa economica che sono intervenute sull'efficacia temporale di alcuni provvedimenti amministrativi. Ha per lo più ritenuto illegittime dette misure in quanto il verificarsi della pandemia non ha giustificato la lesione dei criteri di riparto. La Corte ha quindi accertato l'invasione dell'ambito di competenza statale (principi generali in materia di urbanistica; ambiente, concorrenza, beni culturali), già comunque dallo Stato legittimamente esercitate in materia, dichiarando fondate le questioni sollevate.

Nel caso di una legge regionale lombarda, la proroga riguardava i titoli edilizi abilitativi, gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché l'installazione di strutture esterne da parte di esercizi pubblici in deroga alle norme paesaggistiche. La validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni e abilitazioni era prorogata per tre anni. In questo modo era

introdotta una disciplina difforme da quella statale, quanto all'oggetto della proroga e alla sua durata. Pur riconoscendo le gravi difficoltà del settore delle costruzioni in Lombardia, così come in altre regioni, la Corte ha escluso che esse giustificassero una disciplina regionale difforme e ha ritenuto illegittima la proroga.

Parimenti illegittimo è stato dichiarato il differimento, previsto dalla Regione Molise, dell'obbligo di procedere alle gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale. In questo caso, ciò è stato ritenuto di ostacolo alla concorrenza, in violazione alla competenza esclusiva statale in materia.

È stata poi bocciata la previsione della Provincia di Trento che esentava gli esercizi pubblici dalle autorizzazioni previste dal Codice del paesaggio per l'installazione di piattaforme e di altre strutture leggere. Si trattava di un meccanismo di semplificazione, connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, significativamente difforme da quello statale legittimato a intervenire in materia di paesaggio e beni culturali.

Inoltre, altre misure restrittive per contenere la pandemia, e in particolare le previsioni relative al possesso del cd. *green pass* per lo svolgimento di alcune attività, hanno fatto ingresso nel giudizio davanti alla Corte attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ciò è avvenuto in particolare, in giudizi promossi da parlamentari che chiedevano alla Corte di essere esentati dall'obbligo di *green pass* ai fini degli spostamenti sul territorio e dell'accesso alle sedi parlamentari. I conflitti sono stati dichiarati tutti inammissibili in quanto volti in realtà a censurare la legittimità costituzionale delle misure di contrasto alla pandemia.

Inoltre, alcuni deputati hanno promosso conflitto in relazione all'adeguamento da parte della Camera dei deputati alla normativa sul *green pass*. In questo caso la Corte ha riconosciuto che va preservata la libera valutazione di opportunità della Camera, espressa in atti che si sono limitati ad adottare una specifica interpretazione del regolamento interno. Per risalente giurisprudenza della Corte, infatti, quest'ultimo non è sindacabile mediante il conflitto di attribuzione.

Inammissibili sono stati, inoltre, dichiarati anche quei conflitti volti a far valere la lesione delle prerogative parlamentari realizzata attraverso i decreti-legge e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno introdotto misure di contrasto alla pandemia. In questo caso,

la lesione è stata ritenuta insussistente, poiché i deputati avevano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali e perché, in ogni caso, eventuali menomazioni della funzione legislativa atterrebbero, semmai, ad attribuzioni dell'intera Camera e non del singolo parlamentare.

La Corte ha del pari dichiarato inammissibile il conflitto promosso dai cittadini sottoscrittori di una petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 111 del 2021 sull'obbligo di green pass nella scuola.

Nel corso del 2022 la Corte è stata altresì investita della questione di legittimità delle sanzioni per la violazione della cd. quarantena obbligatoria, e, più in generale della previsione delle misure di gestione del virus, con riferimento agli artt. 13 e 16 Cost. (libertà personale e di circolazione). In estrema sintesi, la Corte è stata chiamata a valutare se dette misure incidessero sulla libertà personale, e andassero perciò convalidate dal giudice, oppure sulla libertà di circolazione, e non fossero perciò soggette a riserva di giurisdizione. Al momento dell'incontro con la Commissione, la decisione non era ancora disponibile.

Si è dato atto, infine, della pendenza di alcuni giudizi incidentali che riguardano la disposizione che prevede l'obbligo di vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per gli operatori sanitari e coloro che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, farmacie, parafarmacie e studi professionali, nonché la correlata – in caso di rifiuto del lavoratore – sospensione, senza retribuzione, dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni a rischio di diffusione del contagio da Covid-19.

Si è quindi concluso osservando che la Corte costituzionale ha generalmente “salvato” l'impianto complessivo del sistema costruito per fronteggiare l'emergenza COVID-19 (fonti, vaccinazioni obbligatorie, principali misure di contenimento), salvo incidere su materie e assetti specifici laddove le Regioni hanno invaso l'ambito di competenza statale, diversificando alcuni regimi, ovvero allorché abbia ritenuto le misure (anche statali) non conformi ai criteri della proporzionalità e della ragionevolezza che devono orientare il legislatore nel bilanciamento tra valori antagonisti tanto più in periodi emergenza globale.

### 2.3. – *Le sfide della Corte*

Il Servizio Studi ha poi illustrato i principali dati statistici e le sfide che la Corte è chiamata ad affrontare.

Si è evidenziata una contrazione del numero delle ordinanze (57) e il progressivo aumento delle sentenze (206), pari al 78,3% del totale, che costituisce il dato più alto dal 2007.

La Corte, pertanto, entra sempre più nel merito delle questioni o, comunque, motiva più dettagliatamente le sue decisioni nell'ottica del principio di effettività delle tutele.

A questa tendenza hanno contribuito, oltre certamente alla migliore tecnica utilizzata nella stesura degli atti introduttivi dei giudizi, due nuovi indirizzi, l'uno relativo all'obbligo di sperimentazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata, l'altro relativo alla c.d. "doppia pregiudizialità". Secondo la Corte, infatti, sul giudice comune grava sì l'obbligo di tentare l'interpretazione conforme, ma non fino al limite estremo della "non rottura" del testo normativo, bensì fino al punto di non accedere ad una interpretazione improbabile e/o difficile: in questo caso, avendo il giudice *a quo* ha assolto al proprio dovere di motivazione sui requisiti di ammissibilità, lo stabilire se l'interpretazione conforme è o non è praticabile attiene al merito della questione.

Inoltre, da un altro punto di vista, la Corte costituzionale recupera centralità nell'assetto di competenze anche in caso di controversie rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, allorché il contrasto della norma interna con il diritto dell'Unione si sostanzia nella lesione di un diritto garantito dalla Carta dei diritti fondamentali della unione europea. Fermo il rimedio della disapplicazione nel singolo caso concreto da parte del giudice comune della disposizione contraria a una norma europea avente effetto diretto, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, la Corte potrà, se del caso, accogliere la questione sottoposta con una decisione con effetti *erga omnes*.

Alla maggiore incisività del tipo di decisione adottata non corrisponde una generale protrazione dei tempi della decisione – calcolati sull'intervallo tra la pubblicazione dell'atto di promovimento in Gazzetta Ufficiale e la trattazione della causa – che restano ragionevolmente brevi, sebbene si registri un lieve aumento nel giudizio incidentale (media di 245 giorni contro i 226 del 2020), compensati da una lieve riduzione nel giudizio in via principale (351 giorni contro i 372 nel 2020). Nel 2021 si registra inoltre una lieve riduzione dei giudizi pendenti. Al 1° gennaio 2021, infatti, pendevano complessivamente 304 giudizi; nel corso dell'anno sono

pervenuti 315 atti di promovimento e ne sono stati definiti 317, con una pendenza di fine anno di 302. Si è constatata altresì una contrazione degli atti di promovimento dei giudizi innanzi alla Corte, sia incidentali che principali. Su questi dati potrebbe aver inciso anche il contesto di diffusione della pandemia.

Sebbene, a fine 2021, anche il numero delle decisioni sia leggermente calato, confermando il trend di decrescita del numero totale delle decisioni dell'ultimo quinquennio, nel primo trimestre del 2022 si registra un raddoppio delle pronunce rispetto al primo trimestre dell'anno precedente, verosimilmente imputabile anche alla necessità di depositare tutte le sentenze emesse dal Collegio presieduto dal Presidente uscente e la calendarizzazione in detto periodo delle decisioni riguardanti l'ammissibilità dei *referendum* abrogativi.

#### 2.4. – Referendum e riforma del CSM

A febbraio 2022 la Corte costituzionale ha ammesso due *referendum* in materia di ordinamento giudiziario, ma uno solo di essi suscettibile di interferire con le riforme in materia (allora) in corso di approvazione.

Si tratta del *referendum* che punta a eliminare la possibilità per i magistrati di modificare le funzioni (da giudicante a requirente e viceversa) nel corso della carriera. L'esito positivo del *referendum* renderebbe irreversibile la prima scelta per i magistrati di nuova nomina e cristallizzerebbe le funzioni esercitate per tutti i magistrati in servizio.

In Parlamento era al contempo in discussione un disegno di legge che conteneva una serie di deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, e, tra esse, anche sulla disciplina relativa al passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. Il disegno di legge prevedeva, in particolare, la riduzione da quattro a due dei mutamenti di funzioni nel corso della carriera.

Se questa riforma fosse stata varata prima della data del *referendum*, ciò non avrebbe fermato l'iter del procedimento referendario, dal momento che esso si sarebbe arrestato solo se le disposizioni oggetto di *referendum* fossero state abrogate. Ma se – come nel caso in esame – l'abrogazione è accompagnata da altra disciplina che non modifica i principi ispiratori della disciplina preesistente, il *referendum* si sarebbe effettuato sulle nuove disposizioni legislative. La riduzione delle possibilità di mutamento di funzioni non sembra cambiare i principi che hanno ispirato la disciplina preesistente, perché comunque sarebbe ancora consentito il

passaggio di funzioni; pertanto, qualora la riforma fosse stata approvata prima del *referendum*, probabilmente il quesito referendario si sarebbe trasferito sulla norma nuova<sup>10</sup>.

### 2.5. – *Le implicazioni delle recenti sentenze nel settore della libertà di espressione e della libertà dei media*

Con la sentenza n. 150 del 2021 – a seguito, come detto, di un’ordinanza di incostituzionalità “prospettata” sulla questione della pena carceraria nei reati per diffamazione a mezzo stampa – la Corte è tornata a pronunciarsi dichiarando illegittimo l’art. 13 della legge n. 47 del 1948 che prevedeva necessariamente, per lo meno in via edittale, la pena detentiva per il reato di diffamazione a mezzo stampa con attribuzione di un fatto determinato. È stato, invece, interpretata in maniera costituzionalmente e convenzionalmente conforme l’altra fattispecie, di cui all’art. 595, comma 3, cod. proc. pen., che punisce la diffamazione a mezzo stampa (che ora è dunque l’unica norma attualmente vigente) con una pena detentiva da sei mesi a tre anni alternativa al pagamento di una multa e da comminarsi nei soli casi di «eccezionale gravità». Tali sono i casi, già presi in considerazione dalla Corte Edu, dei discorsi d’odio e d’istigazione alla violenza, quelli relativi alle campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi.

La Corte, aderendo e citando la Corte Edu, ma anche la Corte di cassazione, ha dunque fornito un’interpretazione equilibrata e conforme a Costituzione di questa norma, nel senso che la regola è la pena pecuniaria e solo in casi di eccezionale gravità può essere inflitta la pena detentiva.

La conseguenza immediata evidente dell’intervento della Corte Costituzionale è un allineamento del regime penale per i casi di diffamazione giornalistica ai principi della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo.

---

<sup>10</sup> Art. 39 legge n. 352 del 1970: «Se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l’atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati, l’Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative non hanno più corso». La Corte costituzionale, con sentenza n. 68 del 1978, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 39, «limitatamente alla parte in cui non prevede che se l’abrogazione delle singole disposizioni venga accompagnata da altra disciplina, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative».

3. – L’esito della discussione è quindi confluito nel Report sull’Italia della terza Relazione annuale sullo Stato di diritto (2022), presentata nel contesto della crisi umanitaria, energetica, ed economica seguita all’invasione russa dell’Ucraina, che ha evidenziato in modo ancor più marcato l’importanza della difesa dei valori fondanti dell’Unione, tra i quali lo Stato di diritto.

La Relazione comprende una panoramica delle tendenze generali dell’Unione e dei singoli Paesi, analizzandosi, inoltre, gli sviluppi da luglio 2021.

Per la prima volta essa contiene anche raccomandazioni mirate per ciascuno Stato membro, come aveva annunciato la Presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell’Unione 2021, volte a incoraggiare gli Stati stessi a portare avanti le riforme già avviate o previste e aiutarli a individuare gli ambiti in cui sono necessari miglioramenti.

Il capitolo relativo all’Italia si conclude con alcune raccomandazioni volte a migliorare la digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare nelle sedi penali e nelle procure; ad agire efficacemente contro la corruzione; a regolamentare il *lobbying*; assicurare la trasparenza sul finanziamento dei partiti; a garantire la protezione del segreto professionale e delle fonti giornalistiche e a riformare il regime della diffamazione; a costituire un’istituzione nazionale per i diritti umani.

In esso si dà esplicitamente atto del positivo ruolo della Corte costituzionale nel sistema del *check and balance*, nel controllo di costituzionalità e, in particolare, in quello sulle misure restrittive della pandemia.

Il contributo della Corte confluito nella Relazione ha, in definitiva, offerto alla Commissione elementi qualitativamente approfonditi<sup>11</sup> sulla giustizia costituzionale quale strumento di salvaguardia dello Stato di diritto volto a scongiurare la “regressione dei valori”, in conseguenza di una riduzione del livello di protezione del *rule of law*<sup>12</sup>, e a promuoverne il rafforzamento.

---

<sup>11</sup> Della Relazione sullo Stato di diritto come strumento per una «valutazione qualitativa approfondita» da parte della Commissione di eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto fa menzione il Regolamento 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, nel Considerando n. 16

<sup>12</sup> G. PITRUZZELLA, *L’integrazione tramite il valore dello “stato di diritto”*, in Incontro di studio tra la Corte di Giustizia dell’Unione europea e la Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 5 settembre 2022: «Il livello di protezione del valore dello Stato di diritto e dei principî in cui esso si concretizza che esisteva al momento dell’adesione dello Stato all’Unione è il punto di partenza e il trend delle riforme adottate dallo Stato deve essere sempre diretto al suo rafforzamento. Perciò – come la Corte di giustizia ha affermato nel caso Repubblica [CGUE, sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica c. Il Prim Ministru, in causa C-896/19, EU:C:2021:311] – uno Stato membro non può modificare la sua legislazione in maniera tale da portare ad una riduzione del livello di protezione del rule of law. In altre parole, l’ordinamento giuridico dell’Unione vieta la “regressione dei valori”».

Inoltre, la medesima Relazione, che costituisce il “cuore” del più volte menzionato *Rule of law Mechanism*, consente oggi alla Commissione una valutazione quanto più oggettiva, imparziale ed equa<sup>13</sup> per l’individuazione della violazione dello Stato di diritto ai fini dell’attivazione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria<sup>14</sup> di cui al recente regolamento n. 2020/2092 dianzi considerato, delle misure di protezione del bilancio dell’Unione e, in particolare, della sospensione dell’erogazione delle risorse dei fondi europei (art. 5).

---

<sup>13</sup> Considerando n. 16, Reg. n. 2020/2092 cit.

<sup>14</sup> Considerando n. 13, Reg. n. 2020/2092 cit.