

22 SETTEMBRE 2021

Considerazioni sui profili funzionali
processuali e ‘politici’ delle ordinanze
monitorie di rinvio della Corte
costituzionale

di **Renzo Dickmann**
Consigliere della Camera dei deputati



Considerazioni sui profili funzionali processuali e ‘politici’ delle ordinanze monitorie di rinvio della Corte costituzionale*

di Renzo Dickmann

Consigliere della Camera dei deputati

Abstract [It]: Si approfondiscono alcune questioni connesse alle ordinanze della Corte costituzionale n. 207 del 2018, n. 132 del 2020 e n. 97 del 2021, che sospendono il processo di legittimità davanti alla Corte, rinviandone la trattazione ad una nuova data, consentendo al legislatore di modificare la disciplina contestata entro tale data ma definendo gli argomenti in base ai quali la Corte accoglierà i ricorsi se il legislatore non adotterà alcuna disciplina entro il termine assegnato. I profili indagati ineriscono alla natura processuale dello strumento ed alle sue ricadute nella dimensione politica del processo legislativo.

Abstract [En]: The essay concerns functional profiles of orders of Constitutional Court no. 207 of 2018, no. 132 of 2020 and no. 97 of 2021, which suspend the process before the Court, postponing the discussion to a new date, allowing Parliament to modify the contested discipline by that date but defining the arguments on the basis of which the Court will accept the appeals if Parliament does not adopt any discipline within the assigned deadline. The profiles investigated relate to the procedural nature of the instrument used by the Court and its effects in the political dimension of the legislative process.

Parole chiave: Corte costituzionale; Parlamento; processo costituzionale; ordinanza; procedimento legislativo

Keywords: Constitutional Court; Parliament; trial before the Constitutional Court; Court order; legislative process

Sommario: **1.** Prospettazione e circoscrizione del tema. **2.** L’ordinanza monitoria di rinvio come strumento di collaborazione istituzionale tra Corte e Camere. **3.** L’efficacia cautelare sostanziale delle ordinanze monitorie di rinvio. **4.** Le ordinanze monitorie di rinvio come strumenti di partecipazione della Corte al dialogo politico. **5.** Le ordinanze monitorie di rinvio nella cornice dell’art. 136, secondo comma, Cost. **6.** Le disposizioni dei Regolamenti delle Camere sul seguito parlamentare delle pronunce della Corte costituzionale. Possibili formule di collaborazione informale tra le Camere e la Corte. **7.** In conclusione.

1. Prospettazione e circoscrizione del tema

In queste pagine si riflette a margine delle note ordinanze cd. ‘monitorie’ della Corte costituzionale n. 207 del 2018 (caso “Cappato”), n. 132 del 2020 (delitto di diffamazione aggravata a mezzo stampa) e n. 97 del 2021 (ergastolo ostativo), con le quali la Corte dispone il rinvio della trattazione della questione ad una successiva udienza fissata a data certa, rilevando in motivazione dettagliati e argomentati profili di incostituzionalità della disciplina impugnata che rendono necessarie modifiche da parte del legislatore, ‘sollecitato’ a provvedere durante il periodo di sospensione del giudizio costituzionale ed entro la data della successiva udienza; in caso di inerzia la Corte nell’ordinanza stessa preannuncia l’accoglimento del

* Articolo sottoposto a referaggio. In memoria di Aurelio Speciale, caro Amico e autorevole Collega e Consigliere di Stato. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

ricorso. Rispetto alle prime due ordinanze citate, a fronte del silenzio del legislatore si registrano le sentenze di accoglimento n. 242 del 2019 e n. 150 del 2021, mentre sono in corso di decorrenza i termini ‘assegnati’ al legislatore con la terza ordinanza.

L’argomento è stato ampiamente trattato in dottrina, specie con riferimento alle questioni di merito prospettate nei singoli giudizi, per riflessioni sulle quali si rinvia ai numerosi contributi pubblicati¹.

In questa sede si riflette su alcuni circoscritti profili funzionali connessi o conseguenti all’uso dello strumento dell’ordinanza di rinvio nei termini prospettati dalla Corte, cioè essenzialmente come *modus* per attivare un dialogo con le Camere e dare ad esse occasione di risolvere in tempi certi i profili di incostituzionalità prospettati prima di adottare una propria pronuncia, intendendo così rispettare il margine di apprezzamento del Parlamento legislatore a fronte delle delicate questioni di merito trattate.

Dato il limitato spazio a disposizione e le specifiche finalità dell’indagine, in apertura ci si limita ad osservare che tale nuovo orientamento si inserisce nel percorso di superamento da parte della Corte della giurisprudenza - autorevolmente supportata in dottrina² - imperniata sulle sentenze di accoglimento ‘a

¹ Una rassegna bibliografica sulle ordinanze monitorie è facilmente definibile consultando i contributi apparsi su riviste *on line* indicati in capite alle ordinanze in commento in *ConsultaOnLine* (www.giurcost.org). Ai fini della presente analisi, non dedicata all’approfondimento del merito delle questioni sottoposte alla Corte, ritengo preliminarmente rilevante anche in quanto ben presente alla dottrina, la Relazione della Presidente della Corte costituzionale sull’attività della Corte nel 2019 (specie il § 3), che reca tra l’altro la descrizione dei presupposti metodologici alla base della messa a fuoco dello strumento delle ordinanze monitorie (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf). Si segnalano quindi, tra i molti interventi dottrinali, i contributi di N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, 86 ss.; A. MATTEONI, *Legittimità, tenuta logica e valori in gioco nelle “decisioni di incostituzionalità prospettata”: verso un giudizio costituzionale di ottemperanza?*, in *ConsultaOnLine*, Studi 2021/II, 348 ss.; I. ROBERTI, *I moniti “a termine” della corte costituzionale e le implicazioni sull’attività legislativa del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 17/2021, 175 ss.; F. PATERNITI, *La Corte ‘pedagogista’ di un legislatore colpevolmente inerte*, in *Federalismi.it*, n. 34/2020, 178 ss.; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; A. MAZZOLA, *Decide che deciderà! La Corte costituzionale torna a adoperare la tecnica inaugurata con il “caso Cappato”*, in *ConsultaOnLine*, Studi 2020/III, 545 ss.; M. PICCHI, *Un nuovo richiamo allo spirito di leale collaborazione istituzionale nel rispetto dei limiti delle reciproche attribuzioni: brevi riflessioni a margine dell’ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1411 ss.; M. CECCHETTI, *Appunti diagnostici e prognostici in vista della definizione del giudizio costituzionale sul “caso Cappato”*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019; M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Diritto e società*, 2020, 53 ss.; ID., *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 644 ss.; G. RAZZANO, *Sulla relazione fra l’ordinanza 207/2018 della Corte costituzionale e il Parlamento*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019; A. RUGGERI, *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost. ord. n. 207 del 2018)*, in *ConsultaOnLine*, Studi 2019/I, 92 ss.; E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa nell’ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019, 532 ss.; M. PICCHI, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 3/2018, 1 ss.

² Sul punto si tornerà *passim* solo in stretta connessione allo svolgimento dell’oggetto del tema del presente scritto. Il tema delle sentenze monitorie e di quelle ‘a rime obbligate’ è infatti uno degli argomenti portanti del dibattito dottrinale costituzionale, cosicché in questa sede non se ne può dar conto se non incidentalmente. Con la riserva di un mirato approfondimento in una sede organica alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di ordinanze monitorie, in questa sede ci si limita a rammentare che la cornice dottrinale di riferimento delle sentenze ‘a rime obbligate’ può rintracciarsi, *ex multis*, soprattutto nelle riflessioni di: V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent’anni*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1707 ss.; L. ELIA, *Divergenze e convergenze della Corte costituzionale con la magistratura ordinaria in materia di garanzie*

rime obbligate’, nelle quali la Corte rintraccia nell’ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata indotta da un giudizio comparativo con disposizioni già vigenti. Il successivo *step* evolutivo è dato dalla giurisprudenza con la quale la Corte, dopo inutili moniti e nel rispetto della discrezionalità del legislatore, pronuncia finalmente l’incostituzionalità senza fare riferimento esclusivo e autovincolante (‘a rime obbligate’) ad un *tertium comparationis* costituzionalmente imposto ma sulla base di un giudizio di ragionevolezza e proporzionalità nella cornice di punti di riferimento e soluzioni legittime già vigenti, quali “grandezze già rinvenibili nell’ordinamento” legislativo³. Le ordinanze monitorie di rinvio possono definirsi un ulteriore passaggio di questo processo evolutivo, sulla base dell’esperienza delle sentenze che dichiarano l’inammissibilità della questione con diverse formule monitorie (il mero auspicio di una revisione legislativa oppure affermando la costituzionalità provvisoria o accertando ma non dichiarando l’incostituzionalità), lasciando modo al legislatore di intervenire.

difensive nella istruzione sommaria, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1965, 562 ss.; ID., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981- luglio 1985)*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, Cedam, 1985, 299 ss.; A. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè, 1967; C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 153 ss.; G. BRANCA, *L’illegittimità parziale nelle sentenze della Corte costituzionale*, in *La giustizia costituzionale*, a cura di G. Maranini, Vallecchi, Firenze, 1966, 57 ss.; C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, II, 1131 ss.; A. GUARINO, *Le sentenze costituzionali “manipolative”*, in *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, Padova, Cedam, 1979, 353 ss.; G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, 1684 ss.; F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Sentenze additive, “soluzione costituzionalmente obbligata” e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del “verso” della richiesta addizione*, in *Giur. cost.*, 1990, I, 519 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 233 ss.

³ La giurisprudenza che ha marcato questa evoluzione si impernia sulla sent. Corte cost., n. 236 del 2016 (spec. punti 4.4 e 5 in diritto) e si può riconoscere ad es. nelle sentt. nn. 156, 152 e 113 del 2020; nn. 242, 99 e 40 del 2019; e nn. 233 e 222 del 2018. In dottrina il dibattito è molto ampio; *ex multis* si segnalano R. BARTOLI, *La Corte costituzionale al bivio tra “rime obbligate” e discrezionalità? Prospettabile una terza via*, in *Penale contemporaneo*, n. 2/2019, 139 ss.; E. COTU, *Giudizio di ragionevolezza e vaglio di proporzionalità della pena: verso un superamento del modello triadico?*, in *Diritto penale e processo*, n. 4/2017, 473 ss.; M. D’AMICO, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016; A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale: l’incidenza del fattore temporale sulla scelta della tecnica decisoria nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 3/2019; S. LEONE, *Sindacato di ragionevolezza e ‘quantum’ della pena nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017; A. MACCHIA, *Il controllo costituzionale di proporzionalità e ragionevolezza*, in *Cass. pen.*, 1/2020, 19 ss.; V. MANES, *Proporzione senza geometrie*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2105 ss.; F. MODUGNO, *Vecchie e nuove questioni in tema di giustizia costituzionale. Il superamento dell’insensato dualismo tra (semplice) legalità e costituzionalità*, in *Dir. soc.*, n. 4/2019, 791 ss.; G. REPETTO, *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale. Profili processuali*, in *Dir. soc.*, 4/2019; ID., *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze manipolative*, in *ConsultaOnLine*, 3 febbraio 2020; M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale*, cit. in nota 1; S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza ‘rime obbligate’*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2020, 288 ss.; C. CUPELLI, *Il Parlamento decide di non decidere e la Corte costituzionale risponde a se stessa. La sentenza n. 242 del 2019 e il caso Cappato*, in *Sistema penale*, n. 12/2019, 55 ss.; A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2019, 791 ss.; D. MARTIRE, *Dalle “rime obbligate” alle soluzioni costituzionalmente “adeguate”, benché non “obbligate”. Note a margine della sentenza n. 40 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 2/2019, 696 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 264 ss.; A. SPADARO, *I limiti “strutturali” del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità della q.l.c.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 145 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020 (spec. 101 ss.); ID., *La traiettoria delle rime obbligate*, in *Sistema Penale*, n. 2/2012; D. MARTIRE, *Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate: il fine giustifica i mezzi? Note a margine della sentenza n. 113 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, 244 ss.

2. L'ordinanza monitoria di rinvio come strumento di collaborazione istituzionale tra Corte e Camere

Si muove dalla prospettazione da parte della Corte in tutte e tre le ordinanze di un presupposto comune, l'intenzione di creare un raccordo con le Camere improntato a “spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale”⁴, “spirito di leale collaborazione istituzionale e rispetto dei limiti alle proprie attribuzioni”⁵ e “esigenze di collaborazione istituzionale”⁶.

Allo stato tuttavia questo raccordo non si è realizzato. Nel primo caso i progetti di legge in materia non sono stati esaminati per tempo, anche se le Commissioni competenti hanno portato avanti il proprio lavoro anche dopo la pronuncia di accoglimento⁷. Nel secondo caso erano stati presentati alcuni progetti al Senato⁸, esaminati solo in Commissione. Nel terzo caso sono stati presentati alcuni progetti di legge⁹ ma non è chiaro se l'*iter* si concluderà per tempo (né se la Corte sarà disponibile ad un ulteriore rinvio). Tali ordinanze rilevano dunque ben al di là della relativa originaria valenza causale processuale di strumenti di mero rinvio dell'udienza di trattazione della questione. Come anticipato in apertura, si inseriscono nel percorso di evoluzione della giurisprudenza della Corte funzionale ad esortare il legislatore a rinnovare normative incostituzionali.

Sul punto le ordinanze monitorie recano tuttavia novità sostanziali: anche se formalmente rinviando la decisione della questione ad una successiva data certa¹⁰, enunciano una ‘esortazione ultimativa’ motivata al legislatore a provvedere entro un periodo di tempo determinato e prefigurano l'incostituzionalità della disciplina impugnata con argomenti in diritto chiaramente definiti e la ‘promessa’ di accoglimento dei ricorsi in caso di inerzia del legislatore. Queste ordinanze, adottate dalla Corte *ex art.* 18 della legge n. 87 del 1953, “facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale”¹¹, non sono

⁴ Corte cost., ord. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, ultimo capoverso.

⁵ Corte cost., ord. 132 del 2020, spec. punto 8 in diritto, ultimo capoverso.

⁶ Corte cost., ord. 97 del 2021, spec. punto 11 in diritto.

⁷ Proposte di legge AC 2, 1418, 1586, 1655, 1875, 1888, 2982, 3101, XVIII, all'esame delle Commissioni riunite II e XII della Camera (è stato adottato il testo base il 6 luglio 2021). Si segnala il ciclo di audizioni informali svolto nel 2019, nell'ambito del quale sono stati depositati contributi dai soggetti ascoltati reperibili sul sito [della Camera dei deputati con riferimento alla II Commissione, sezione “Documenti acquisiti”, seduta del 19 gennaio 2019 \(https://www.camera.it/leg18/1347?shadow_organico_parlamentare=2802&id_tipografico=02\)](https://www.camera.it/leg18/1347?shadow_organico_parlamentare=2802&id_tipografico=02).

⁸ Proposte di legge AS 812 e 835 XVIII, all'esame della 2ª Commissione del Senato in sede redigente (concluso l'esame in Commissione il 23 giugno 2020).

⁹ Proposte di legge AC 1951, 3106, 3184, XVIII, assegnate alla II Commissione della Camera, che sta procedendo ad un ciclo di audizioni.

¹⁰ Le ordinanze monitorie rinviando la causa a udienza fissa, non a nuovo ruolo, e si giustificano per motivi di diritto sostanziali, non già per ragioni processuali; sul tema si veda C. PANZERA, *L'ordinanza 'una e trina'*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 7 giugno 2019, spec. § 2. Non si condivide invece la lettura per la quale le ordinanze monitorie di rinvio configurerebbero l'inammissibilità (sul modello delle sentenze monitorie), ancorché temporanea, cioè nelle more della sospensione, delle questioni sottoposte alla Corte (così ad es. I. ROBERTI, *I moniti “a termine” della corte costituzionale*, cit., 176 s.).

¹¹ Corte cost., ord. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, terzo capoverso; sent. n. 242 del 2019, spec. punto 2 in diritto.

succintamente motivate bensì strutturate in punti in fatto e diritto, come le sentenze. Sulla base di un esame testuale delle prime due ordinanze gli argomenti in diritto ivi svolti sono stati poi effettivamente acquisiti e consolidati nelle sentenze di accoglimento rese allo scadere del termine inutilmente indicato al legislatore, anche se sulla base di una nuova discussione¹².

Si pone dunque la questione se questo *modus procedendi* della Corte risulti coerente con l'ordine delle attribuzioni costituzionali della Corte e delle Camere.

La dottrina è stata da subito molto severa¹³. In sintesi (e conseguente approssimazione) rilevano, da un lato, la diffusa critica alla propensione all'interferenza della Corte (accentuata con la nuova formula dell'ordinanza monitoria) nella dimensione decisionale propria del Parlamento e, dall'altro, il biasimo, espresso o sottinteso, riferito al Parlamento renitente a conformarsi alle indicazioni della Corte.

A parere personale invece, al di là delle suggestioni, dalle ordinanze della Corte e dalle relative circostanze di adozione non possono derivare ingerenze conflittuali della Corte né possono ritenersi biasimabili le Camere non 'ottemperanti'¹⁴.

La Corte non ha la competenza ad intervenire nella dimensione formale del processo legislativo ma con le ordinanze in commento ha comunque voluto in qualche modo parlare 'ad alta voce' per essere ascoltata dal Parlamento, superando il limite causale del tipo di provvedimento adottato, utilizzato essenzialmente come vettore di moniti alle Camere. Lo faceva anche nelle sentenze monitorie, ma a voce più 'bassa', senza fissare scadenze temporali.

In sostanza la Corte con un atto causalmente endoprocessuale ha ritenuto non solo di rinviare la causa a data certa ma anche di evidenziare le ragioni giuridiche costituzionali che le *impongono* di modificare la legge impugnata, rinunciando solo per il momento a pronunciare l'incostituzionalità. Per come è congegnata l'ordinanza nulla impedirebbe alla Corte, apprezzando nella nuova udienza se il legislatore sia prossimo a definire una nuova disciplina, di disporre sempre con ordinanza un ulteriore rinvio dell'udienza fissata nella precedente. La decisione sarà parametrata alle circostanze del momento quindi anche sotto questo profilo l'ordinanza monitoria non produce effetti vincolanti.

Analizzando le tre ordinanze può dirsi che la Corte dal proprio punto di vista in fin dei conti abbia fatto il proprio mestiere, non diversamente da quello che tradizionalmente fa con le sentenze monitorie.

¹² Corte cost., sent. 242 del 2019, spec. punti 2 e 3 in diritto; sent. 150 del 2021, spec. punto 2 in diritto.

¹³ *Ex multis* si vedano A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'irrocervo costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in *ConsultaOnLine*, Studi 2018/III, 571 ss., spec. 573 dove parla di "supplenza" della Corte rispetto al legislatore, concetto da intendere evidentemente in via di fatto; tale lettura è ripresa in ID., *Fraintendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie*, cit., 93 e spec. § 5, e svolta anche da M. RUOTOLO, *Oltre le 'rime obbligate'?*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, 54 ss., spec. §5.

¹⁴ Sul punto non si condivide in particolare la prospettazione ricostruttiva in chiave teorica del seguito decisionale della Corte costituzionale in termini di "giudizio costituzionale di ottemperanza", offerta da A. MATTEONI, *Legittimità, tenuta logica e valori in gioco nelle "decisioni di incostituzionalità prospettata"*, cit., § 4.

Tuttavia queste ordinanze hanno consentito alla Corte di enfatizzare il tono monitorio, esprimendo una posizione ‘politica’ forte, anche se - come ci insegna la dottrina¹⁵ - di una politicità *sui generis*, incapace di alterare il modello rappresentativo di svolgimento delle scelte politiche di governo mediante il processo legislativo.

Quest’ultima osservazione si contrappone al secondo ordine di critiche, quelle al Parlamento ‘inadempiente’. L’effetto monitorio discende in particolare dall’articolazione compiuta e definitiva di argomenti giuridici contrari alla legittimità della disciplina impugnata rispetto a fondamentali parametri costituzionali a garanzia della persona, che ne rendono intollerabile l’ulteriore vigenza dal punto di vista della Corte¹⁶, quale Custode dell’ordinamento.

Il punto critico risiede nel fatto che spetta al Parlamento ogni decisione sul *se, come e quando* recepire queste indicazioni, che è espressione di ‘politica’ in senso proprio, in quanto pregiudizialmente fondata sull’esito di un eventuale confronto tra maggioranza ed opposizioni, non sulla visione unilaterale della Corte. L’unico profilo di differenza su questo piano con le sentenze monitorie risiede nel fatto che le ordinanze monitorie fissano una udienza a data certa nella quale la Corte pronuncerà certamente l’incostituzionalità preannunciata (salvo un nuovo rinvio nei termini sopra ipotizzati), mentre con le prime questa prospettiva è solo eventuale perché dipende dalla riproposizione della questione¹⁷.

La Corte inizialmente ha ritenuto di valorizzare oltremisura il rilievo di questo strumento direttamente nella dimensione parlamentare: al riguardo si sottolinea che l’ordinanza n. 207 del 2018 è stata trasmessa alle Camere proprio “al fine di consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa”¹⁸. Per le due successive ordinanze la Corte si è invece limitata a diffonderne i contenuti nei consueti comunicati stampa¹⁹, salva la pubblicazione in tutti i casi nella *Gazzetta Ufficiale* (e su siti e riviste giuridiche).

In sostanza la Corte ha voluto esortare il Parlamento legislatore a modificare per tempo discipline da essa prefigurate incostituzionali all’insegna della leale collaborazione. Anche se c’è stata ‘ingenua’ buona fede nella formula di trasmissione motivata della prima ordinanza ai due rami, comunque non si può parlare di ingerenze della Corte nella dimensione di autonomia costituzionale delle Camere. Tutte le considerazioni svolte in senso opposto sono fondate su una ponderazione ‘fattuale’ dello strumento

¹⁵ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984), ESI, Napoli, rist. 2018, I, 114 ss.

¹⁶ Corte cost., ord. n. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, secondo cpv.

¹⁷ Si veda ad es. Corte cost., sent. n. 113 del 2020, dove (spec. punto 3.3 in diritto) la Corte precisa di intervenire all’esito del mancato rispetto da parte del legislatore del proprio monito reso con sent. n. 235 del 1996, dunque ben 24 anni dopo!

¹⁸ Si veda l’*Allegato A ai resoconti* dell’Assemblea della Camera del 26 novembre 2018, p. 5, dove si dà conto della trasmissione dell’ordinanza da parte della Corte “al fine di consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa” (motivazione risultante dalla nota di trasmissione).

¹⁹ Sull’ord. n. 132 del 2020 si veda <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/corte-costituzionale-ordinanza-132-2020-carcere-giornalisti-rinvio-un-anno-parlamento>; sull’ord. n. 97 del 2021 si veda https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210511104841.pdf

dell'ordinanza di rinvio e delle conseguenti conclusioni sul piano del presunto confronto dialettico Corte-Parlamento con essa innescato (... ma in realtà non innescato affatto formalmente né sul piano giuridico né su quello politico, come del resto anche nel caso delle sentenze monitorie).

Al riguardo ci si permette di evidenziare in generale che, affinché i moniti della Corte (anche quelli contenuti in sentenze) siano ponderati nella cornice del procedimento legislativo, occorre che siano tradotti in progetti di legge di modifica della disciplina impugnata; in altri termini spetta alle parti politiche che lo ritengano opportuno adoperarsi a tal fine, nella cornice procedurale dell'art. 71 Cost., che definisce i titolari dell'iniziativa legislativa. Senza progetti di legge prodromici il procedimento legislativo non può legittimamente avviarsi²⁰. Le Camere, che costituiscono il Parlamento legislatore in senso istituzionale, non possono iniziare d'ufficio il procedimento in quanto prive dell'iniziativa legislativa. Lo conferma il fatto che i procedimenti legislativi nelle materie oggetto delle ordinanze monitorie in commento sono stati avviati sulla base di una pluralità di proposte di legge di contenuto diverso, presentate in tempi diversi anche dopo le pronunce della Corte²¹. Inoltre non basta nemmeno la sola presentazione di progetti di legge: spetta ai gruppi parlamentari decidere di procedere all'esame di tali progetti.

In altri termini, perché si avvii un procedimento legislativo nel senso auspicato dalla Corte, la questione da essa evidenziata deve essere acquisita da una o più parti alla dimensione della dialettica maggioranza-opposizioni, che anima il procedimento legislativo nell'ambito delle Camere in termini di confronto democratico²². E' importante tenere a mente questo aspetto perché proprio sui temi che hanno indotto la Corte ad adottare le tre ordinanze in commento non ci sono allo stato maggioranze politiche. Pensare che l'*input* della Corte valga di per sé sarebbe come ammettere che la Corte sia titolare essa stessa di un potere di iniziativa legislativa vincolante per il legislatore direttamente sul piano giuridico²³. Pertanto la questione giuridica sollevata 'monitoriamente' dalla Corte per trasformarsi in *input* al procedimento legislativo è destinata a diventare presso le Camere *sempre* una questione politica 'di parte', con le

²⁰ Sul punto specifico della distinzione dell'iniziativa legislativa dal procedimento legislativo sul piano giuridico, accomunabili invece nella dimensione politica del processo legislativo, e sulla rilevanza degli atti di iniziativa quali presupposti giuridici di costituzionalità del procedimento legislativo e della legge che lo conclude si vedano riepilogativamente le considerazioni svolte in R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018, cap. VIII, e ID., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006, cap. I, nonché ult. bibl. ivi cit.

²¹ Si vedano le note 7, 8 e 9.

²² Ovviamente il profilo dell'indeterminatezza dei tempi sarebbe ridimensionato se la questione fosse direttamente affrontata dal Governo con decreto-legge, cioè dalla maggioranza di governo; il decreto deve essere sottoposto al procedimento parlamentare di conversione in un arco temporale di due mesi, quindi entro termini teoricamente compatibili con quelli assegnati dalla Corte al legislatore nelle ordinanze in questione. Ma i temi oggetto delle tre ordinanze non sono temi di governo, implicando delicate scelte inerenti alla tutela della persona.

²³ Nella dottrina cit. in nota 2 in effetti si rintraccia la visione di una Corte legittimata ad indirizzare le Camere a definire una legislazione costituzionalmente compatibile, quale interprete privilegiato della Carta e moderatore dei conflitti sociali; ad essa spetterebbe esplicitare al legislatore l'indirizzo normativo costituzionalmente compatibile, pur nel rispetto della relativa sfera di attribuzioni (si veda I. ROBERTI, *I moniti "a termine" della Corte costituzionale*, cit., spec. 182, e rif. bibl. ivi cit.).

conseguenti implicazioni sul piano dell'orientamento del conseguente dibattito politico, quindi non vincolato dalle prospettazioni della Corte.

Qualsiasi monito della Corte dunque non è di per sé sufficiente né sul piano giuridico né su quello politico perché si attivi un procedimento legislativo nel senso auspicato. Però fa emergere la questione al di fuori della camera di consiglio in modo perentorio: solo con le ordinanze monitorie è infatti accompagnato dall'assegnazione al legislatore di tempi certi per intervenire prima di una inevitabile soluzione giurisdizionale della questione di legittimità. La leale collaborazione è garantita dalla Corte, non anche dal legislatore. Fondamentalmente è solo questo aspetto che ha indotto la Corte a preferire le ordinanze alle sentenze, con ciò ampliando la prospettiva operativa della propria giurisprudenza monitoria.

Osservando la questione da parte del legislatore va comunque precisato che le Camere non sono chiuse alle sollecitazioni della Corte e sono quindi propense alla leale collaborazione, quanto meno in termini di opportunità procedurali.

Come si vedrà nel paragrafo 6, i Regolamenti parlamentari (artt. 108 RC e 139 RS) consentono la ponderazione delle sentenze della Corte, prevedendo che siano trasmesse alle Commissioni parlamentari competenti per valutarne possibili seguiti legislativi ed eventualmente impegnare a tal fine anche il Governo con documenti di indirizzo.

3. L'efficacia cautelare sostanziale delle ordinanze monitorie di rinvio

Cambiamo prospettiva e valutiamo un effetto sostanziale delle ordinanze monitorie nell'ordinamento legislativo, non emerso nel dibattito dottrinale.

Si muove da una comparazione *quoad effectum* tra le ordinanze monitorie di rinvio e le ordinanze di sospensione cautelare della Corte.

E' appena il caso di ricordare che l'ordinanza monitoria di rinvio (che, come ricordato, si fonda sul generale potere di ordinanza della Corte cui all'art. 18 della legge n. 87 del 1953) è causalmente diversa dall'ordinanza con la quale la Corte può disporre la sospensione cautelare di una legge sottoposta al proprio scrutinio di costituzionalità con ricorso in via principale, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953. Come evidenziato con riferimento all'unico caso di ordinanza sospensiva di un atto legislativo (regionale)²⁴, la Corte con la sospensione priva direttamente di efficacia dal momento della pubblicazione

²⁴ Si veda Corte cost., ord. n. 4 del 2021; per commenti si vedano A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, 309 ss.; R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi*, *ibidem*, n. 4/2021, 118 ss.; A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021; E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2021, 154 ss.; A. LO CALZO, *La "parsimonia cautelare" della Corte costituzionale nel giudizio in via principale alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2021, 189 ss.; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni*

dell'ordinanza la disciplina impugnata ma presuppone di esaurire il giudizio di costituzionalità di merito in tempi molto ravvicinati, svolgendo ulteriormente nell'udienza di merito gli argomenti di ricorso oltre i profili vagliabili in sede cautelare del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, e comunque senza dar tempo al legislatore di rimeditare la disciplina sospesa, anche se non gli sarebbe precluso intervenire²⁵.

La suggestione comparativa deriva in particolare dal fatto che tra le cause di *periculum* l'art. 35 della legge n. 87 del 1953 prevede "il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

De facto le ordinanze monitorie di rinvio esaminate hanno prodotto effetti in qualche modo sostanzialmente 'sospensivi' della disciplina impugnata in ragione di valutazioni costituzionali pregnanti circa le garanzie dovute alla tutela della persona, pur non avendo tale strumento la capacità di produrre effetti nell'ordinamento: la Corte con l'ordinanza monitoria certifica l'incostituzionalità ma ne differisce la pronuncia dopo l'inutile decorso di un periodo di tempo non breve (undici mesi nella prima ordinanza, un anno nella seconda e nella terza), periodo durante il quale ovviamente permane in vigore una normativa incostituzionale, *che la Corte non vuole che sia applicata*²⁶: a tal fine *esorta* i giudici eventualmente chiamati ad applicare la disciplina contestata a sottoporla al proprio vaglio di costituzionalità, così da sospendere i giudizi (conseguentemente) *a quibus*²⁷.

Evidentemente il profilo 'patologico' dello strumento – se tale lo si vuole considerare – inerisce piuttosto a questi effetti impropri dell'ordinanza monitoria di rinvio, e più precisamente si pone nella cornice delle valutazioni che spettano ai giudici di merito e di legittimità ed alla luce della relativa soggezione alla sola legge e non anche alle 'esortazioni' della Corte costituzionale, salva in tal caso l'opportuna evocazione dell'esigenza di leale collaborazione anche tra corti e ... Corte.

A questo proposito sarebbe interessante valutare *de iure condendo* se ampliare la possibilità che la Corte ricorra alla sospensione cautelare anche nei giudizi incidentali di costituzionalità in quanto l'ordinanza che la dispone, strumento che produce effetti sospensivi diretti nell'ordinamento giuridico, sarebbe meglio rispondente ai fini monitori della Corte. In tal modo si eviterebbe alla Corte la 'forzatura' sul piano processuale pur sempre rappresentata dall'espansione delle motivazioni delle ordinanze monitorie di rinvio fino a conferire ad esse effetti sostanzialmente sospensivi, nei termini sopra evidenziati.

Costituzionali, n. 2/2021; P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, *ibidem*, n. 3/2021, 48 ss.

²⁵ A tal fine anche dell'unica ordinanza di sospensione cautelare che si registra al momento, la n. 4 del 2021, è stata curata la trasmissione alle Camere a cura della Corte cost. (si veda l'annuncio in *Allegato A ai resoconti* dell'Assemblea della Camera, 15 gennaio 2021, p. 5).

²⁶ Corte cost., ord. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, terzo capoverso.

²⁷ Corte cost., ord. 132 del 2020, spec. punto 8 in diritto, ultimo capoverso: "Negli altri giudizi" (diversi da quelli *a quibus*) "spetterà ai giudici valutare se eventuali questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame analoghe a quelle in questa sede prospettate debbano parimenti essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate alla luce dei principi sopra enunciati, *così da evitare, nelle more del giudizio di costituzionalità, l'applicazione delle disposizioni censurate*".

4. Le ordinanze monitorie di rinvio come strumenti di partecipazione della Corte al dialogo politico

Le ordinanze monitorie di rinvio e soprattutto la relativa diffusione presso il legislatore e le parti politiche in definitiva costituiscono a normativa vigente un congegno intelligente, funzionale *di fatto* allo scopo che la Corte intende perseguire nel rispetto dell'assetto delle attribuzioni costituzionali del legislatore parlamentare. Nonostante la Corte non sia parte formale del dialogo politico, non di meno non le è precluso di parteciparvi in termini 'pratici', esprimendo le proprie preoccupazioni quando occorra garantire la tutela della persona secondo i Principi fondamentali e la Parte prima della Costituzione, come interpretabili alla luce del diritto europeo e internazionale e della giurisprudenza delle Corti sovranazionali che ne costituisca svolgimento. L'espressione diretta *di fatto* anche verso l'esterno della dimensione processuale di queste preoccupazioni da parte della Corte è dunque legittima in sé e, come rilevato, a suo modo politica; una volta manifestate, non possono essere ignorate dal legislatore, inteso però in senso non istituzionale ma 'dinamico', come *processo legislativo*, luogo esclusivo del confronto tra le parti politiche, che conferisce anima democratica alla legislazione parlamentare.

In altri termini le ordinanze monitorie possono considerarsi utili solo se il legislatore ne tenga conto nella dimensione del dibattito politico, dalla quale la Corte è esclusa.

Per scongiurare rischi di fraintendimenti del proprio ruolo sotto questo aspetto, la Corte ha progressivamente sfumato (nella successione delle tre ordinanze in esame) l'intensità dell'evocazione della leale collaborazione tra essa ed il Parlamento, come sopra evidenziato, abbandonando a partire dalla seconda ordinanza il richiamo ad una "dialettica" con il Parlamento, introducendo nella seconda il riferimento al rispetto dei limiti delle proprie attribuzione e rilevando nella terza ordinanza tale leale collaborazione solo come "esigenza". In breve si può dire che la Corte ha chiarito, forse prima di tutto a se stessa, che la leale collaborazione auspicata non può che essere unilaterale²⁸, verso il legislatore, che se poi mette a punto una legislazione corrispondente ai propri moniti, non sta solo lealmente collaborando con la Corte ma sta svolgendo una originale e sovrana attribuzione costituzionale.

Resta il fatto 'storico' che la Corte con lo strumento dell'ordinanza monitoria, pur con crescenti cautele, ha ritenuto per ben tre volte di 'connettersi' direttamente al dialogo politico prima di assumere la decisione (motivata come inesorabile) di censurare sul piano della legittimità giuridica costituzionale specifiche

²⁸ Così N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., 93. L'A. precisa che non sono rari i casi in cui la Corte rinuncia *tout court* ad intervenire, rinvenendo la primazia delle scelte discrezionali del legislatore in questioni sottoposte al proprio scrutinio che ricadono in spazi non coperti dalla Costituzione; l'A. tuttavia dubita della valenza oggettiva di tale criterio discriminatorio, nella specie confrontando il diverso atteggiamento della Corte nel caso "Cappato" di cui all'ord. n. 207 del 2018 e della correlata sent. n. 242 del 2019 e nel caso del rivendicato diritto alla genitorialità da parte di due donne omosessuali (omogenitorialità) affrontato nella sent. n. 230 del 2020 (si veda, *ibidem*, 94 ss.), dove ha rimesso *in toto* al legislatore l'onere di disciplinare la materia.

disposizioni di legge, di cui ha ravvisato gravi criticità sul piano della tutela costituzionale della persona alla luce dei Principi fondamentali e dalla Parte prima. Questo approccio della Corte, chiaramente frutto di una interpretazione unilaterale del proprio ruolo che risulta ben documentata nella Relazione della Presidente sull'attività della Corte costituzionale nel 2019²⁹, è tuttavia stato declinato in modi e toni del tutto rispettosi dell'ordine delle attribuzioni della Corte e delle Camere.

5. Le ordinanze monitorie di rinvio nella cornice dell'art. 136, secondo comma, Cost.

Alla luce di quanto precede è chiaro (anche alla Corte) che per effetto dell'ordinanza monitoria di rinvio non può configurarsi alcuna relazione originale di tipo formale tra la Corte e le Camere o il Governo legislatore né sul piano processuale né, più in generale, su quello istituzionale, perché si è dimostrato che la questione posta dalla Corte è prospettata solo per dare tempo e modo al legislatore di valutare se e come intervenire prima che sia essa stessa a pronunciarsi una volta che sia decorso il termine 'assegnato'. Il legislatore rimane libero di dare spazio al dibattito politico senza limiti temporali o di oggetto e non è vincolato ad adottare una determinata disciplina legislativa.

Al riguardo è dirimente la previsione di cui all'art. 136, secondo comma, Cost., che prevede che le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale siano comunicate alle Camere (e ai consigli regionali interessati) “affinché, *ove lo ritengano necessario*, provvedano nelle forme costituzionali”³⁰. *A fortiori* questa previsione può valere anche per le altre pronunce della Corte che non producono effetti diretti nell'ordinamento se possono consentirne modifiche da parte del legislatore.

E' evidente che la mancata corrispondenza del legislatore a tali ordinanze non può costituire in alcun modo una sorta di 'inadempimento' nei confronti della Corte in quanto la Costituzione con tale disposizione ha inteso preservare proprio la discrezionalità del legislatore, *politica in quanto rappresentativa e sovrana*, che si pone in una dimensione di potere diversa e separata da quella in cui si esprime la discrezionalità della Corte³¹, che, pur avendo una sua originale consistenza politica limitatamente alla sfera in cui è legittimata ad esprimersi, non è né rappresentativa né sovrana.

Anche sotto questo aspetto non si condividono quelle letture che invece tendono a vedere un qualche tipo di vincolo in capo al legislatore per effetto di tali ordinanze³² e che in definitiva considerano come 'cattivo' il legislatore che non corrisponde alle indicazioni della 'brava' Corte³³. A questa lettura si

²⁹ Cit. in nota 1.

³⁰ In senso identico dispone l'art. 30, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

³¹ Art. 28 della l. n. 87 del 1953: “Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”.

³² Al riguardo si vedano ad es. A. MATTEONI, *Legittimità, tenuta logica e valori in gioco nelle “decisioni di incostituzionalità prospettata”*, cit. in nota 14; I. ROBERTI, *I moniti “a termine” della corte costituzionale*, cit., 177 ss.

³³ A fronte di considerazioni in tal senso contenute o sottintese in alcuni contributi di dottrina a commento delle ordinanze in esame, va sottolineato che di esse non c'è alcuna corrispondenza presso la Corte, come chiaramente emerge

potrebbe contrapporre l'eccezione per la quale le ordinanze monitorie così intese sarebbero contrarie proprio all'art. 136, secondo comma, Cost. Inoltre si evidenzia come la pronuncia di incostituzionalità non sia in alcun modo una 'sanzione' al Parlamento (*rectius*: alla maggioranza politica che aveva adottato la norma censurata) ma un intervento a preservazione del corretto orientamento costituzionale dell'ordinamento legislativo. Si condividono invece le riflessioni di coloro che leggono tra le righe delle ordinanze monitorie la presa d'atto da parte della Corte dell'inopportunità delle pronunce di accoglimento 'a rime obbligate', nonostante solo queste garantiscano una immediata correzione dell'ordinamento³⁴, e della scarsa utilità delle sentenze monitorie, preferendo a queste *sul piano dell'effettività* il ricorso a tale 'nuovo' strumento perché consente di rimediare all'incostituzionalità accertata in tempi certi ma dà modo al legislatore di esprimere la propria discrezionalità entro tali tempi. Le ordinanze monitorie possono anche prefigurare sentenze che pronuncino in senso manipolativo nell'ambito delle "grandezze già rinvenibili nell'ordinamento" legislativo³⁵.

Una ulteriore osservazione. Ponendo moniti al legislatore sul piano fattuale ed in considerazione della sua natura formale, dall'ordinanza monitoria di rinvio non può discendere alcun tipo di 'autovincolo' per la stessa Corte³⁶, se non sul piano "reputazionale"³⁷. La Corte ha ritenuto di definire un perimetro di argomenti alla luce dei quali la disciplina impugnata allo stato risulta irrimediabilmente incostituzionale, consentendo tuttavia al legislatore di intervenire durante il periodo di sospensione del proprio giudizio, ma nel presupposto che rimane riservata a se stessa ed alla propria autonomia ogni decisione definitiva sui profili di costituzionalità ad essa sottoposti, e quindi anche la possibilità di mutare *in toto o in parte* qua gli argomenti svolti nell'ordinanza, visto che la sentenza definitiva è adottata sulla base di una nuova discussione³⁸.

dalla Relazione della Presidente della Corte costituzionale sull'attività della Corte nel 2019, cit. in nota 1, dove al contrario si evidenzia come l'elaborazione della soluzione dell'ordinanza monitoria di rinvio si fonda sull'esperienza positiva di Corti supreme straniere, in particolare quella canadese e quella inglese in quella sede documentate (si veda il § 3) e richiamate nell'ord. n. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, penultimo cpv, e per questo deve intendersi come una opportunità per il legislatore nazionale.

³⁴ N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., 89-91. Si veda anche nota 3 sull'evoluzione di tale prassi a partire dalla sent. n. 236 del 2016.

³⁵ Corte cost., sent. n. 242 del 2019, punto 4 in diritto, quinto cpv, chiarisce la propria competenza a risolvere la questione anche "ricavando dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari, ancorché non a contenuto costituzionalmente vincolato, fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento".

³⁶ Così sin dall'inizio del dibattito dottrinale ad es. A RUGGERI, *op. ult. cit.*, 573, e M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione Giustizia*, § 3 (ult. cpv.); sussistono anche posizioni di segno opposto, quali I. ROBERTI, *I moniti "a termine" della corte costituzionale*, cit., 178. Precisa M. CECCHETTI, *Appunti diagnostici e prognostici*, cit., 2-3, che non sarebbero riproponibili le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti e dichiarate inammissibili dalla Corte, se strettamente attinenti alla vicenda processuale *in itinere*.

³⁷ Così M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 14-16.

³⁸ Lo evidenzia U. ADAMO, *La Corte è 'attendista' ... «facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 23 novembre 2018, spec. § 2.

Comunque la Corte, pur pronunciando nella cornice della propria originale sfera di attribuzioni, rimane condizionata dal *petitum* definito in sede di prospettazione originaria delle questioni di costituzionalità. Il *petitum* lega ordinanza ed eventuale sentenza di accoglimento in un rapporto funzionale univoco. Precisa la Corte che “decorso un congruo periodo di tempo, l’esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità”³⁹. Il *petitum* rivela tale esigenza, non è la Corte che la qualifica *sine finibus*. La Corte la interpreta e svolge la propria funzione di garanzia costituzionale entro i confini del *petitum*. Dunque la Corte è chiamata a svolgere il proprio ruolo costituzionale sulla base degli strumenti introduttivi del giudizio costituzionale, che ne perimetrano anche l’ambito decisionale. La sua scelta non è libera da questo punto di vista. Anche per questo motivo non può genericamente intervenire sui temi politici né può assumere iniziative funzionali a prevaricare il ruolo costituzionale tipico del legislatore e dei partiti politici. Il *petitum* è dunque un limite oggettivo delle ordinanze monitorie. Non possono essere usate per dialogare ‘liberamente’ con il legislatore, pur nell’evocata dimensione di leale collaborazione. Questa osservazione rivela un’ulteriore possibile forzatura sul piano causale dell’ordinanza processuale che fosse usata genericamente in senso monitorio.

In questa cornice si svolge l’autonomia della Corte, che rivendica la libertà di definire (o meno) il giudizio di costituzionalità sospeso con una pronuncia di accoglimento, facendo propri gli argomenti prospettati nell’ordinanza monitoria di rinvio, al fine di rimuovere ogni *vulnus* costituzionale e non legittimare “zone franche”⁴⁰, ad esempio quando la mancanza di ogni disciplina legislativa della materia contraddica l’esigenza che il legislatore adegui l’ordinamento ai principi di tutela costituzionale della persona evidenziati dalla Corte⁴¹. In tal senso sono i richiami della Corte al compito del Parlamento di definire una disciplina che concili la tutela dei valori implicati dalla tutela della persona umana nel caso “Cappato”⁴² o di operare un bilanciamento dei valori in gioco per mantenere coerente la disciplina impugnata in materia di delitto di diffamazione a mezzo stampa anche alla luce della sopraggiunta giurisprudenza nazionale e sovranazionale⁴³.

Tutto quanto precede supporta la lettura per la quale le ordinanze monitorie vanno lette come se fossero sentenze monitorie, in quanto governate dalla stessa logica⁴⁴.

Questa lettura conferma l’esigenza di estendere la copertura dell’art. 136, secondo comma, Cost. in via analogica alle ordinanze monitorie in questione, rimediando anche al fatto che tale disposizione non

³⁹ Corte cost., sent. n. 242 del 2019, punto 4 in diritto, terzo cpv.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 242 del 2019, punto 4 in diritto, quarto cpv.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 242 del 2019, punto 9 in diritto; sent. n. 150 del 2021, punto 10 in diritto.

⁴² Così Corte cost., ord. 207 del 2018, spec. punti 10 (spec. ultimo capoverso) e 11 (spec. terzo capoverso) in diritto.

⁴³ Corte cost., ord. n. 132 del 2020, spec. punti 7.3-8 in diritto.

⁴⁴ Così Corte cost., sent. n. 242 del 2019, spec. punto 4 in diritto, terzo cpv.

prevede la formale comunicazione alle Camere (e ai consigli regionali) dei provvedimenti diversi dalle sentenze di accoglimento. Ovviamente di tutti i provvedimenti della Corte, come ricordato, si ha comunque conoscenza per effetto della relativa pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e in molti siti e riviste giuridiche, consentendo di fatto il libero e facile accesso al legislatore a tutte le pronunce della Corte anche in tempo reale.

6. Le disposizioni dei Regolamenti delle Camere sul seguito parlamentare delle pronunce della Corte costituzionale. Possibili formule di collaborazione informale tra le Camere e la Corte

Come anticipato, la dimensione naturale dove realizzare l'auspicata (dalla Corte) leale collaborazione con il Parlamento è offerta dai Regolamenti delle Camere, come peraltro chiaramente indicato dalla stessa Presidente della Corte⁴⁵.

L'art. 30, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede la trasmissione alle Camere, “entro due giorni dal deposito”, delle sentenze di accoglimento, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, Cost.

Entrambi i Regolamenti contengono disposizioni dedicate al seguito delle sentenze della Corte costituzionale⁴⁶.

L'art. 139 del Regolamento del Senato prevede: “1. Nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata, a norma dell'articolo 136 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato, il Presidente comunica al Senato la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza. Questa è stampata e trasmessa alla Commissione competente. 2. Sono parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre *sentenze* della Corte che il Presidente del Senato giudichi *opportuno* sottoporre al loro esame. 3. La Commissione, allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia già stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una *risoluzione* con la quale invita il Governo a provvedere. 4. Analoga risoluzione può adottare la Commissione quando ravvisi l'opportunità che il Governo assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte. 5. Il Presidente del Senato trasmette al Presidente del Consiglio la risoluzione approvata, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati”.

L'art. 108 del Regolamento della Camera prevede: “1. Le *sentenze* della Corte costituzionale sono stampate, distribuite e inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali. 2. Entro il termine di trenta giorni⁴⁷, la Commissione competente esamina la

⁴⁵ Si tratta delle indicazioni contenute nel §3.2.5 della Relazione della Presidente della Corte costituzionale sull'attività della Corte nel 2019, cit. in nota 1.

⁴⁶ Le sentenze sono stampate come Doc. VII (con numerazione progressiva nell'ambito della legislatura).

⁴⁷ Termine ordinatorio.

questione con l'intervento di un rappresentante del Governo e di uno o più relatori designati dalla Commissione affari costituzionali. 3. La Commissione esprime in un documento finale *il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi*. 4. Il documento è stampato e distribuito e viene comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Corte costituzionale. 5. Se all'ordine del giorno della Commissione si trovi già un progetto di legge sull'argomento, o questo sia presentato nel frattempo, l'esame *dovrà* essere congiunto e non si applicano in tal caso i commi 3 e 4⁴⁸.

Ne derivano alcune possibili considerazioni sul piano procedurale interno alle Camere per tener comunque conto in termini utili al dibattito politico dell'invito alla leale collaborazione da parte della Corte.

Tali disposizioni, riferite alle sentenze della Corte⁴⁸, sulla base degli argomenti sopra esposti potrebbero essere applicate per analogia, acquisendo eventualmente il parere delle Giunte per il Regolamento, a tutte le pronunce della Corte⁴⁹, quindi anche alle ordinanze monitorie di rinvio (e alle ordinanze di sospensione cautelare *ex art. 35* della legge n. 87 del 1953).

In questi termini si può amplificare l'apertura al dialogo istituzionale delle Camere con la Corte, comunque già favorito dalle citate disposizioni regolamentari (si veda in particolare l'art. 108.4 RC). Esistono naturalmente margini di miglioramento, che potrebbero rilevare anche in direzione di possibili modifiche regolamentari.

Al momento le Commissioni di merito possono sollecitare interventi legislativi consequenziali a sentenze della Corte approvando risoluzioni (al Senato) o documenti (alla Camera)⁵⁰. Solo alla Camera l'esame delle sentenze *deve* essere congiunto ad eventuali progetti di legge già all'esame delle Commissioni sulla stessa materia⁵¹. Al Senato la disciplina esaminata sembra implicare che della questione debba essere

⁴⁸ L'art. 108 RC si riferisce a tutte le sentenze, non solo quelle di accoglimento; l'art. 139.2 RS consente al Presidente del Senato di applicare la disciplina anche a sentenze non di accoglimento. Viene così garantita 'copertura' regolamentare anche con riferimento alle sentenze monitorie, superando il limite testuale dell'art. 136, secondo comma, Cost.

⁴⁹ Si registra l'applicazione dell'art. 108 RC ad una sentenza (n. 27 del 2004) relativa ad un conflitto di attribuzioni (VIII Commissione, 10 febbraio 2004, *res. somm.*, 50 ss.), in ordine alla quale è stato approvato il documento Doc. VII-*bis*, n. 3, XIV.

⁵⁰ Alla Camera si registrano numerosi precedenti: ad es., si ricordano l'esame in I Commissione della sent. n. 170 del 1984 (si veda il documento approvato nella seduta del 22 ottobre 1986, *res. somm.*, 20-21); l'esame in VIII Commissione (iniziato nella seduta del 22 ottobre 2003 e proseguito in successive sedute) delle sentt. n. 303 e n. 307 del 2003 (approvati i doc. VII-*bis*, n. 1 e n. 2, XIV), e l'esame in II Commissione (iniziato il 3 dicembre 1998 e proseguito in successive sedute fino all'approvazione del documento doc. VII-*bis*, n. 1, XIII nella seduta del 14 aprile 1999) della sent. n. 361 del 1998.

⁵¹ Si vedano ad es.: Commissioni riunite VII e IX (seduta del 17 dicembre 2002, *res. somm.*, 11 ss.) con riferimento all'esame della sent. n. 466 del 2002 congiunto all'esame delle proposte di legge in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo; l'esame congiunto in XI Commissione (iniziato nella seduta del 4 giugno 2015, *res. somm.*, 145 ss.) del disegno di legge di conversione del d.l. 65 del 2015 e della sent. n. 70 del 2015, che aveva reso necessario l'intervento con decreto-legge in quanto la Corte con tale sent. aveva dichiarato l'illegittimità delle previsioni in materia di mancata indicizzazione dei trattamenti pensionistici individuate, nell'ambito della cosiddetta manovra "Salva Italia", dal comma

primariamente investito il Governo⁵². Come spiegato, non si prevede invece alcun canale privilegiato per attivare il procedimento legislativo, visto che il relativo avvio è subordinato all'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte dei soggetti titolari indicati in Costituzione.

Allo stato della vigente disciplina si evidenzia come già in via di prassi ciascuna Commissione può istituire al proprio interno comitati permanenti (alla Camera, *ex art. 22, comma 4, RC*)⁵³ o sottocommissioni (al Senato, nella cornice di cui all'art. 43 RS) con compiti istruttori verso le Commissioni su possibili interventi consequenziali a pronunce della Corte. Anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati può approfondire il contenuto di sentenze della Corte significative ai fini dell'esercizio delle proprie competenze consultive⁵⁴.

Sulla base di questa esperienza e considerato che le Camere possono istituire apposite commissioni speciali⁵⁵ con poteri referenti (*ex artt. 22, comma 2, RC e 26 RS*), si potrebbe immaginare l'istituzione ad inizio legislatura presso ciascun ramo di una commissione speciale esclusivamente competente all'esame di tutte le pronunce della Corte che implicino modifiche legislative, chiamata a riferire periodicamente con relazioni alle Assemblee e competente a rendere pareri (anche d'ufficio) alle Commissioni permanenti su eventuali possibili interventi legislativi che corrispondano alle indicazioni della Corte. Si potrebbe infine valorizzare il ricorso al sindacato ispettivo per acquisire informazioni dal Governo sul seguito di sentenze della Corte⁵⁶.

Varie possono essere inoltre le sedi per confronti non formali con la Corte. La sua Presidente *pro tempore* ha prospettato l'opportunità di forme di collaborazione istituzionale informali, estranee alla dimensione del procedimento legislativo, già sperimentate da altre Corti, ricordando ad esempio che in Germania si svolgono incontri informali a cadenza annuale tra il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) e il Governo federale

25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214 del 2011; l'esame congiunto in I Commissione (iniziato nella seduta del 21 febbraio 2017, *res. somm.*, 27 ss.) delle proposte di legge di modifica della legge elettorale e della sent. n. 35 del 2017, che aveva dichiarato la parziale illegittimità della legge recante il sistema elettorale cd. *italicum*.

⁵² La prassi al Senato consente l'esame di pronunce della Corte sotto il titolo di 'affari' assegnati a specifiche Commissioni: si veda, ad es., 2 Commissione, 19 novembre 2011, *res. somm.*, 12-20.

⁵³ Si vedano i comitati permanenti per l'esame preliminare e istruttorio delle sentenze della Corte istituiti presso la I Commissione, Affari costituzionali, della Camera nella VII legislatura (seduta del 2 marzo 1977, *res. somm.*, 4), nella XV legislatura (sedute del 25 luglio 2006, *res. somm.*, 13; 1 agosto 2006, *ibidem*, 8-9; 30 novembre 2006, *ibidem*, 7-8; 27 giugno 2007, *ibidem*, 20-22) e nella XVII legislatura (questo comitato non avviò mai i propri lavori); i comitati previsti nelle legislature XV e XVII erano competenti anche per le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo incidenti sui profili di competenza primaria della I Commissione.

⁵⁴ Si veda ad es. l'esame nella XV legislatura presso il Comitato per la legislazione nella seduta del 29 maggio 2007 (*res. somm.*, spec. 12) della sent. n. 171 del 2007 dove la Corte (tra le molte pronunce in materia) ha vagliato il profilo dei limiti al potere di decretazione d'urgenza del Governo.

⁵⁵ L'esame di sentenze della Corte cost. può avvenire anche presso commissioni speciali istituite per l'esame di progetti di legge su specifiche materie (ad es., Commissione speciale per il riordino del settore radiotelevisivo, 23 marzo 1995, *res. somm.*, 17 ss. con rif. alla sent. n. 420 del 1994).

⁵⁶ In tal senso si veda, ad es., lo svolgimento dell'interrogazione a risposta immediata 5-02425 in VI Commissione a seguito della sent. n. 238 del 2009 nella seduta del 3 febbraio 2010 (*res. somm.*, 97-99).

e con i vertici del *Bundestag* e del *Bundesrat*, per uno scambio generale di informazioni e senza discutere sui temi oggetto di procedimenti in corso o che si prevede possano essere portati all'esame del *BVerfG*. In questo senso ad esempio potrebbero svolgersi audizioni informali di rappresentanti della Corte (che lo desiderino) nella dimensione del sistema delle Commissioni permanenti, anche al fine di raccogliere dati ed elementi di conoscenza sulla base dei quali dar modo ai parlamentari che lo ritengano opportuno sulla base di originali valutazioni politiche di redigere progetti di legge sulla base dei quali avviare il procedimento legislativo.

Sempre la Presidente della Corte ha ricordato che in altre esperienze si registra un proficuo raccordo tra Corti costituzionali e Camere a livello di funzionari⁵⁷.

7. In conclusione

Al termine delle presenti riflessioni si può ritenere che la leale collaborazione tra Camere e Corte evocata nelle ordinanze monitorie di rinvio non sia un principio vincolante né per il legislatore né per la Corte stessa ma un'*esigenza*, come peraltro la stessa Corte ha chiarito nella terza ordinanza: l'interpretazione di tale esigenza ricade nella cornice di autonomia di ciascun potere coinvolto. A tale esigenza il Parlamento *può*, non *deve*, corrispondere, nell'economia di originali valutazioni politiche introdotte da appositi progetti di legge (che possono presentare soluzioni diverse, anche opposte), sulla base dei quali può anche decidere di non legiferare nel senso auspicato dalla Corte. Le parti politiche maggioritarie potrebbero ritenere preferibile attendere che sia la Corte a definire una cornice di 'paletti' con la sentenza di accoglimento, al fine di evitare scelte costituzionalmente non conformi (o semplicemente di errare nel tradurre i moniti della Corte) oppure per non politicizzare oltremisura la questione posta dalla Corte nel corso del dibattito parlamentare, dove alcuni potrebbero strumentalizzarne gli argomenti, ad esempio nella propria azione di opposizione al Governo.

Non di meno può essere utile un 'dialogo informale' tra Camere e Corte, come ha evidenziato la Presidente della Corte costituzionale. Rimane la possibilità di potenziare all'occorrenza anche le vigenti norme dei Regolamenti parlamentari in tema di seguito delle pronunce della Corte, per valorizzare le indicazioni che risultino anche da pronunce non di accoglimento.

Quanto alla tecnica decisoria "ordinanza monitoria + sentenza di accoglimento", emerge da quanto osservato che la Corte con le ordinanze esaminate ha ritenute di poter 'vincolare' maggiormente il legislatore rispetto a quanto consentito dal ricorso a sentenze monitorie, assegnandogli tempi definiti.

⁵⁷ Su queste due ultime indicazioni si veda la Relazione della Presidente della Corte costituzionale sull'attività della Corte nel 2019, cit. in nota 1, spec. 18-19. Al riguardo si segnala la rassegna di giurisprudenza della Corte curata dal Servizio Studi della Camera (si veda il sito www.camera.it - sezione Documenti-sentenze della Corte costituzionale-rassegna di giurisprudenza costituzionale, dove sono disponibili rassegne trimestrali organizzate in modo da evidenziare le pronunce recanti moniti, auspici e richiami al legislatore statale).



La realtà del dibattito politico ha dimostrato la debolezza di questa prospettiva. E' facile che il legislatore non intervenga non già per cattiva intenzione ma perché sulla questione deve attivarsi un dibattito politico (anche dai risvolti sociali, dati i temi delle ordinanze esaminate), per svolgere il quale non bastano i confini temporali definiti nelle ordinanze e non sono vincolanti i relativi moniti: scopo di tale dibattito è primariamente quello di consentire l'emergere di una maggioranza che faccia proprie le preoccupazioni della Corte e cerchi di corrispondere alle relative indicazioni senza tuttavia esserne limitata.

Infine è acclarato che il ricorso a questa tecnica decisoria nelle intenzioni della Corte serve a superare la maggiore problematicità delle sentenze monitorie, che impongono la riproposizione della questione anche dopo molto tempo e determinano la conseguente vigenza *sine die ad quem* della normativa valutata incostituzionale⁵⁸.

Se poi il legislatore riuscisse ad adottare nei termini una nuova disciplina per effetto dei 'moniti' della Corte, rimane la possibilità che questa, nell'udienza fissata con l'ordinanza monitoria ed in caso di persistenti dubbi di costituzionalità, esamini anche le novità normative sopraggiunte, in quanto rilevanti rispetto ai giudizi *a quo* sospesi, e all'occorrenza sollevi davanti a se stessa come giudice *a quo* un'autonoma questione di legittimità costituzionale⁵⁹.

⁵⁸ Corte cost., ord. 207 del 2018, spec. punto 11 in diritto, primi due capoversi. Si veda anche la nota 17.

⁵⁹ Così F. DAL CANTO, *Il "caso Cappato" e l'ambigua concretezza del processo costituzionale incidentale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 giugno 2019, spec. § 6.