

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

V Congresso della Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale

Bali, 4 – 7 ottobre 2022

Giustizia costituzionale e pace

Questionario rivolto alle Corti partecipanti

Novembre 2022

V Congresso della Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale

Bali, 4 – 7 ottobre 2022

Giustizia costituzionale e pace

*Questionario rivolto alle Corti partecipanti**

* Il questionario è stato compilato, tradotto in inglese e consegnato agli organizzatori del Congresso, che era originariamente programmato ad Algeri nel mese di settembre del 2020

Coordinamento: Riccardo Nevola

Risposte curate da Riccardo Nevola (Parte I, lett. A e B; Parte II) e Danilo Diaco (Parte I, lett. C, D ed E)

Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

Part I “Constitutional justice and peace”	1
A. Sources and Jurisdiction.....	1
1. Does your Constitution make a specific reference to peace or reconciliation?	1
How has your Court interpreted such provisions?	1
2. Has your Court been seized of draft constitutional amendments containing provisions related to peace and reconciliation?	3
3. Has your Court a specific mandate to maintain social peace? Has your Court interpreted its jurisdiction in a way as to include such a mandate?	3
4. Has your Court encountered constitutional or legal provisions that made maintaining social peace difficult? How has your Court interpreted these provisions? Has it repealed them for being unconstitutional/interpreted them in a specific way?	4
5. Is traditional justice a source of law and has it helped resolve conflict situations?.....	7
B. Application	7
1. Has your Court interpreted constitutional provisions relating to peace and reconciliation?	7
2. Does your state have a law on peace and reconciliation? If so, has it been referred to this Court for the purpose of assessing its constitutionality?.....	8
3. Did your Court adjudicate cases in which the social peace in your country was in danger? Did the judgment of your Court pacify the situation / settle the conflict?.....	8
4. Did your Court have to address post-(armed) conflict situations in its case-law? How did it approach these questions? Was your Court confronted with the need to contribute to the implementation of political conflict settlement agreements that potentially contradicted the Constitution?.....	11
5. Did your Court have a role in adjudicating cases relating to peace and reconciliation as required by the Constitution?.....	12
6. What is the role of ‘intermediary bodies’, such as civil society organisations, trade unions, employers or consumers associations, etc., for maintaining social peace as applicants to your Court, as amicus curiae or for shaping the context in which the Court operates?	12
7. Has your Court been asked by a Court of another country about a conflict situation?	13
C. Limitations of the role of constitutional courts in maintaining peace.....	13
1. What are the limitations of your Court in contributing to peace? (e.g. acting only upon request; limitation by the scope of the request)	13
2. Have issues that were supposedly finally settled by a judgment of Court remained in a state of conflict?	14
3. Has the role of your Court in settling disputes and thus contributing to peace been challenged by other state powers, the media, etc.?	18
4. Is your Court confronted with a positive or rather critical attitude in society and in the media as far as the trust in reconciliation by your Court and/or the judiciary in general is concerned?	18
D. Fundamental principles: the protection of human rights, democracy and the rule of law as a precondition to peace	18

1. Do you have case-law showing that the protection of human rights contributed to peace?	18
2. Do you have case-law showing that the protection of democracy contributed to peace?	21
3. Do you have case-law showing that safeguarding the rule of law contributed to peace?.....	23
E. Doctrine	26
1. Does your Court interpret constitutional provisions in a way that contributes to social peace?.....	26
2. Has your Court developed case-law that balances between legitimate interests of parties and thus contributes to social peace?	26
3. Has your Court developed any doctrine contributing to the peaceful settlement of conflicts? .	28
Part II “Stocktaking on the independence of the Member Courts”.....	28
1. Has pressure been exercised on your Court by other state powers during the consideration (examination) of cases?.....	28
2. Has excessive pressure been exercised on your Court by the media during the consideration (examination) of cases?.....	28
3. Has your Court encountered resistance from other state powers following the adoption of decisions they disliked?	29
4. Have the decisions of your Court been duly published?.....	29
5. Are the decisions of your Court being executed? Are there special mechanisms for the execution of the decisions of your Court?	29
6. Are there problems in the execution of specific types of decisions?	31
7. Have there been attacks on the Court following the adoption of decisions?	32
8. Have there been any legislative initiatives or actions leading to creating obstacles to the activity of your Court?	33
9. How did your Court deal with cases of pressure from other state powers, media, etc.?	33
10. Has your Court received assistance from other bodies at the national or international level? Please specify the provide assistance.	33
11. Does your Court consider that is prevented by judicial restraint from defending itself in the media or from seeking assistance?	34

Part I “Constitutional justice and peace”

A. Sources and Jurisdiction

1. Does your Constitution make a specific reference to peace or reconciliation?

Il concetto di pace compare nell’art. 11 della Costituzione italiana quale nozione di diritto pubblico internazionale relativa alle relazioni interstatali; al riguardo, si afferma espressamente che l’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Non sussiste, invece, uno specifico riferimento alla pace o alla riconciliazione, intese nell’accezione, interna allo Stato, di pacifica convivenza e ordinata regolazione dei conflitti. Ad ogni modo, numerose disposizioni – contenute nei principi fondamentali (artt. 1-12), nella Parte I (artt. 13-54) dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini e nella Parte II (artt. 55-139) relativa all’organizzazione della Repubblica – stabiliscono principi il cui rispetto e la cui attuazione hanno come naturale conseguenza l’edificazione di un ordinamento e di una società in pace o comunque dotata degli strumenti per superare eventuali controversie pacificamente e secondo diritto. In proposito, possono ricordarsi il riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo (art. 2), il principio di uguaglianza (art. 3) e l’unità e indivisibilità della Repubblica pur articolata in una pluralità di enti territoriali autonomi (art. 5).

How has your Court interpreted such provisions?

Nell’interpretazione delle norme costituzionali, la Corte ha continuamente sviluppato le potenzialità della Carta fondamentale, assegnando al suo ruolo di garanzia una concorrente valenza di promozione dei valori costituzionali, rivolti a edificare e preservare una società democratica, pacifica e integrata.

Il bilanciamento tra principi e diritti costituzionali

Il compito istituzionale affidato alla Corte “richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare una tutela sistemica e non frazionata (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione” (sentenza n. 10 del 2015). “Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette” (sentenza n. 85 del 2013).

La tecnica del bilanciamento è coerente con un disegno costituzionale che non instaura alcuna gerarchia tra i valori garantiti e ne rimette la composizione al prudente apprezzamento del legislatore e, se del caso, al prudente giudizio della Corte; ed è funzionale a preservare l’assetto plurale di una società in cui convivono, con pari dignità e in tendenziale equilibrio, principi e interessi potenzialmente confliggenti, se intesi in termini assoluti.

L’estensione oggettiva e soggettiva delle garanzie costituzionali

- Il progressivo arricchimento del catalogo dei diritti inviolabili

Nell’interpretare l’art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, un primo orientamento, espresso dalle sentenze nn. 29 del 1962 e 11 del 1956, ne ha accolto un’accezione restrittiva, in termini di mera enunciazione di principio o di fattispecie “chiusa” che rinvia alle norme successive ove sono esplicitamente presi in considerazione i singoli diritti. In seguito, la Corte ha superato questa impostazione giungendo a tutelare, anche per mezzo di un’interpretazione

evolutiva delle norme sui diritti, situazioni giuridiche di rango costituzionale benché innominate (il diritto alla riservatezza: sentenza n. 38 del 1973; il diritto alla libertà sessuale: sentenza n. 561 del 1987; il diritto all'abitazione: sentenza n. 404 del 1988; la libertà di autodeterminazione nella sfera privata: sentenza n. 332 del 2000; il diritto delle persone con orientamento omosessuale di vivere liberamente una condizione di coppia: sentenza n. 138 del 2010; il diritto all'identità di genere: sentenza n. 118 del 2015 del 2015; il principio del consenso informato: ordinanza n. 207 del 2018). Pur senza aderire espressamente a una concezione dell'art. 2 come fattispecie "aperta", cioè suscettibile di essere arricchita nel suo contenuto in via ermeneutica, la Corte si è impegnata nella tutela di diritti non codificati ma desumibili dal testo costituzionale in via interpretativa. In tal modo, la citata disposizione ha finito per operare come principio espansivo e come valvola necessaria per il dinamico adeguamento del patrimonio dei diritti all'incessante evoluzione della realtà sociale.

- L'applicazione del principio di uguaglianza allo straniero

A partire dalla sentenza n. 120 del 1967, la Corte ha sostenuto che "il principio di uguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale". In tempi più recenti, in cui la libera circolazione delle persone e i fenomeni migratori da contesti di guerra o povertà hanno assunto carattere strutturale, la valorizzazione del principio personalistico e della dignità umana ha orientato la giurisprudenza nel senso di elidere ogni forma di discriminazione tra il cittadino e lo straniero quando vengano in rilievo diritti o prestazioni riconducibili all'ambito inviolabile della persona umana. La sentenza n. 252 del 2001 ha preteso la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute anche in favore degli stranieri, "qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno" nel territorio nazionale, poiché "lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni" urgenti e indifferibili, "trattandosi di diritto fondamentale della persona". La sentenza n. 249 del 2010 ha ribadito che i diritti inviolabili "spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani". Più recentemente (sentenza n. 50 del 2019), si è chiarito che "la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni" che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo, "riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona". Per questa parte, infatti, "la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al cittadino), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona". Solo con riguardo alle provvidenze ulteriori, non direttamente rivolte ad assicurare il sostentamento della persona, il legislatore può, in considerazione delle limitate risorse disponibili, riservarne l'accesso ai cittadini.

L'impiego di principi costituzionali impliciti: la leale collaborazione istituzionale

La leale collaborazione istituzionale rappresenta un criterio essenziale per la soluzione di questioni emerse nel contesto di dinamiche conflittuali tra poteri dello Stato.

Occupandosi del legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a comparire come imputato in udienze penali, le sentenze nn. 168 del 2013 e 23 del 2011 hanno affermato il carattere bidirezionale del principio di leale collaborazione, chiarendo che, per un verso, "il giudice deve definire il calendario delle udienze tenendo conto degli impegni del Presidente del Consiglio (...) riconducibili ad attribuzioni coesenziali alla funzione di governo e in concreto assolutamente indifferibili" e, per altro verso, il Presidente del Consiglio "deve programmare i propri impegni, tenendo conto, nel rispetto della funzione giurisdizionale, dell'interesse alla speditezza del processo che lo riguarda e riservando a tale scopo spazio adeguato nella propria agenda".

La leale collaborazione è altresì un prezioso canone di giudizio nelle cause tra Stato e Regioni.

Sebbene menzionata solo nell'art. 120, secondo comma, Cost. come principio cui deve attenersi la legge nel disciplinare il potere sostitutivo riconosciuto al Governo in situazioni eccezionali, la leale collaborazione deve permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 44 del 2014), operando per la “composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale” (sentenza n. 74 del 2018). La sentenza n. 31 del 2006 ha affermato significativamente che “il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti”. La genericità del parametro “richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni”, “di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale (...)”. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse”. Ad ogni modo, il principio “può esprimersi a livelli e con strumenti diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 182 del 2017).

2. Has your Court been seized of draft constitutional amendments containing provisions related to peace and reconciliation?

Non risulta che la Corte sia mai stata investita dell'esame di disegni di legge di revisione costituzionale contenenti previsioni relative alla pace interna e alla riconciliazione. Del resto, il procedimento di revisione costituzionale vede come protagonisti il Parlamento e il corpo elettorale. Infatti, dispone testualmente l'art. 138 Cost.: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

3. Has your Court a specific mandate to maintain social peace? Has your Court interpreted its jurisdiction in a way as to include such a mandate?

La Corte non ha uno specifico mandato per il mantenimento della pace sociale. Le sue competenze sono scolpite dagli artt. 134 Cost. e 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1953. Ai sensi della prima disposizione, “La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione”. In base alla seconda disposizione, “Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili”. Il mantenimento della pace sociale è una naturale conseguenza del puntuale adempimento dell'essenziale funzione di garanzia attraverso la quale la Corte afferma e rende concretamente

operativo il principio supremo di legalità costituzionale. In virtù di esso, tanto la legislazione ordinaria quanto le relazioni tra poteri dello Stato ed enti costitutivi della Repubblica devono svilupparsi in ossequio ai principi della Carta fondamentale e in coerenza con la tavola condivisa di valori che racchiude il patto fondante della collettività nazionale.

4. Has your Court encountered constitutional or legal provisions that made maintaining social peace difficult? How has your Court interpreted these provisions? Has it repealed them for being unconstitutional/interpreted them in a specific way?

La Costituzione, approvata nell'immediato secondo dopoguerra con il vasto consenso di tutte le forze democratiche che si erano opposte alla dittatura fascista, rappresenta il patto fondante della Repubblica italiana; e segna una netta cesura rispetto al precedente ordinamento monarchico e al fascismo. Tracce evidenti di simile cesura si rinvengono nelle disposizioni transitorie e finali.

Il divieto di riorganizzazione del partito fascista

La XII disposizione transitoria vieta la riorganizzazione del disciolto partito fascista e ha imposto alla legge di stabilire, in deroga all'art. 48 e per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Carta, limitazioni temporanee al diritto di voto e all'eleggibilità per i responsabili del regime fascista. Essa racchiude un principio permanente dell'ordinamento italiano, sottolineandone l'essenza democratica e il fondamento antifascista. La legge n. 645 del 1952 ha definito la riorganizzazione del partito fascista come l'attività di associazioni, movimenti o gruppi che perseguono finalità antidemocratiche proprie del fascismo, esaltando, minacciando o usando la violenza come metodo di lotta politica, adoperandosi per la soppressione delle libertà costituzionali o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, svolgendo propaganda razzista, esaltando esponenti, principi, fatti e metodi propri del fascismo o ponendo in essere manifestazioni esteriori di carattere fascista. La legge, inoltre, ha incriminato l'apologia del fascismo e le manifestazioni fasciste, prevedendo anche la sanzione dello scioglimento dell'organizzazione. La legge n. 1453 del 1947 ha introdotto limitazioni transitorie ai diritti politici di chi aveva ricoperto cariche di rilievo nel regime.

La Corte costituzionale è stata in talune occasioni chiamata a scrutinare la disciplina legislativa di attuazione della XII disposizione transitoria, pervenendo sempre a esiti di rigetto delle questioni.

In particolare, la **sentenza n. 1 del 1957** ha ritenuto la previsione del reato di istigazione indiretta alla riorganizzazione del disciolto partito fascista non lesiva della libertà di manifestazione del pensiero perché la legge incrimina non qualsiasi difesa elogiativa del fascismo ma solo l'esaltazione idonea e specificamente rivolta alla suddetta riorganizzazione. Allo stesso modo, le **sentenze nn. 74 del 1958 e 15 del 1973** hanno affermato la compatibilità costituzionale del reato contravvenzionale di manifestazioni fasciste in quanto volto a reprimere soltanto le pubbliche manifestazioni idonee a provocare adesioni e consensi e a far sorgere la situazione di pericolo di ricostituzione del partito.

Più in generale, nel sindacato di costituzionalità della legislazione ordinaria, la Corte si è misurata con previsioni suscettibili di minacciare la pace sociale per la loro portata divisiva.

La bandiera della Repubblica e i simboli regionali

La **sentenza n. 183 del 2018** ha dichiarato illegittima una disposizione della Regione Veneto che obbligava ad esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi. Simile imposizione risultava in contrasto con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica enunciato dall'art. 5 Cost. il quale "esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che

la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale". L'unità e indivisibilità della Repubblica, "costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico tipizzante, i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere nazionale dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici".

L'edilizia di culto

L'ordinamento repubblicano è caratterizzato dal supremo principio di laicità, da intendersi non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale. È compito della Repubblica garantire condizioni favorevoli all'espansione della libertà religiosa, la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2 Cost. Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale di questa libertà ed è riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni, a prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato, che costituisce mero strumento per la regolazione pattizia di specifici aspetti del rapporto delle confessioni con l'ordinamento statale. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare e comporta un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche (Regioni e Comuni) cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio: in positivo, esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici.

Sulla base di questi principi, tre pronunce hanno sanzionato come illegittime talune discipline regionali in materia di edilizia di culto che, eccedendo da un legittimo perseguimento di finalità di governo del territorio, comprimono indebitamente la libertà religiosa. In dettaglio, la **sentenza n. 254 del 2019** ha ritenuto contrarie a Costituzione talune disposizioni della Regione Lombardia che subordinavano l'installazione di qualsiasi nuova attrezzatura religiosa all'esistenza del relativo piano e vietavano l'approvazione del piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica. La censurata disciplina – rivolgendosi indistintamente ed esclusivamente a tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal carattere pubblico o privato, dalla dimensione, dalla specifica funzione, dall'attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal relativo impatto urbanistico – finiva con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto. La **sentenza n. 67 del 2017** ha giudicato illegittima una disposizione della Regione Veneto nella parte in cui stabiliva che, nella convenzione urbanistica tra il soggetto richiedente e il comune, potesse essere previsto l'impegno a utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto. A fronte dell'importanza della lingua, quale "elemento di identità individuale e collettiva" nonché "veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana", la norma si prestava a "determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona". Infine, la **sentenza n. 63 del 2016** ha dichiarato illegittime altre disposizioni della Regione Lombardia che, da un lato, imponevano alle sole confessioni religiose non firmatarie di intese con lo Stato requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi; e, dall'altro, prevedevano l'acquisizione dei pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine nell'ambito del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, e l'installazione, per ciascun edificio di culto, di un impianto di videosorveglianza esterno.

Referendum regionali per l'indipendenza e per l'autonomia finanziaria

La **sentenza n. 118 del 2015** ha dichiarato illegittima una legge veneta che prevedeva l'indizione di un *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto. Simile *referendum* non solo riguardava

“scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali”, ma suggeriva “sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost. L’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale”. L’ordinamento repubblicano “è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l’autonomia territoriale, oltre che l’apertura all’integrazione sovranazionale e all’ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell’unica Repubblica”. Pluralismo e autonomia “non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale”. Tali principi “non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell’ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che (...) contraddica l’unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*”. La pronuncia ha giudicato illegittime altre disposizioni regionali le quali miravano a sottoporre alla popolazione locale quesiti referendari che riguardavano la destinazione del gettito tributario, prospettandone una cospicua distrazione dalla finanza pubblica generale a esclusivo vantaggio della Regione e dei suoi abitanti. Simili quesiti profilavano “alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica” e investendo in pieno “alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica”, nonché la sua unità giuridica ed economica.

Il trattamento penale dello straniero irregolare

La **sentenza n. 250 del 2010** ha ritenuto conforme a Costituzione il reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nello Stato. Oggetto di incriminazione non è “un modo di essere della persona, ovvero la condizione personale e sociale di straniero clandestino (o, più propriamente, irregolare) della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti”, descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del testo unico sull’immigrazione o della disciplina dei soggiorni di breve durata. A queste locuzioni “corrispondono, rispettivamente, una condotta attiva istantanea (il varcare illegalmente i confini nazionali) e una a carattere permanente il cui nucleo antidoveroso è omissivo (l’omettere di lasciare il territorio nazionale, pur non essendo in possesso di un titolo che renda legittima la permanenza). La condizione di clandestinità non è un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresenta, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita, sinteticamente esprimendone la nota strutturale di illiceità”. Il reato non è un illecito di mera disobbedienza, “non offensivo, cioè, di alcun bene giuridico meritevole di tutela: illecito la cui repressione darebbe vita ad un’ipotesi di diritto penale d’autore, al di sotto della quale si radicherebbe l’intento di penalizzare, *ex se*, situazioni di povertà ed emarginazione”. Il bene giuridico protetto è “agevolmente identificabile nell’interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria (...). L’ordinata gestione dei flussi migratori si presenta come un bene giuridico strumentale, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata” (ad esempio, la sicurezza, la sanità pubblica, l’ordine pubblico e il rispetto dei vincoli internazionali). “Il controllo giuridico dell’immigrazione – che compete allo Stato nell’esercizio della sua sovranità, in quanto espressione del controllo del territorio – implica la necessaria configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime. Determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente

stabilire se essa debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa, rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo". Perciò, la norma non introduce alcuna presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'immigrato irregolare, limitandosi a reprimere "la commissione di un fatto oggettivamente (e comunque) anti-giuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela". Peraltro, "le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, rimesso alla discrezionalità del legislatore, né sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione". La coeva **sentenza n. 249 del 2010** ha, invece, giudicato illegittima una norma del codice penale che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale. La violazione delle norme sul controllo dei flussi migratori può essere penalmente sanzionata, per effetto di una scelta politica del legislatore non censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale, ma non può introdurre automaticamente e preventivamente un giudizio di pericolosità del soggetto responsabile. La disposizione ha leso, innanzitutto, il principio di uguaglianza che non tollera ingiustificate disparità di trattamento fondate sulla differenza di condizioni personali e sociali, poiché stabiliva un regime sanzionatorio irragionevolmente più rigoroso per lo straniero in condizione di soggiorno irregolare. Questi, infatti, a parità di comportamenti penalmente rilevanti, non solo era punito più gravemente del cittadino italiano o dell'Unione europea ma rimaneva altresì esposto, per tutto il tempo della sua successiva permanenza nel territorio nazionale e per tutti i reati previsti dalle leggi italiane, a un trattamento penale più severo. Simile circostanza aggravante ha rivelato la propria natura discriminatoria in quanto collegava alla qualità personale di straniero irregolare, acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, l'inasprimento della risposta punitiva prevista per i reati comuni, offensivi di interessi e valori estranei alla problematica dei flussi migratori. Inoltre, il principio di offensività del reato, ponendo il fatto alla base della responsabilità penale, esige che un soggetto sia sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. La disposizione – rinvenendo la sua *ratio* in una presunzione assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare – non valeva a configurare la condotta illecita come più gravemente offensiva del bene protetto, ma serviva a connotare una generale e supposta qualità negativa del suo autore. La condizione di immigrato irregolare diventava così uno "stigma", presupposto di un inammissibile trattamento sanzionatorio differenziato, secondo i canoni di un diritto penale d'autore non conforme al dettato costituzionale.

5. Is traditional justice a source of law and has it helped resolve conflict situations?

La giustizia tradizionale non costituisce fonte del diritto italiano. I conflitti trovano composizione mediante i rimedi previsti dai vari settori dell'ordinamento giuridico e secondo le norme di diritto.

B. Application

1. Has your Court interpreted constitutional provisions relating to peace and reconciliation?

Si veda a questo proposito la risposta al quesito n. 1 della precedente sezione.

2. Does your state have a law on peace and reconciliation? If so, has it been referred to this Court for the purpose of assessing its constitutionality?

L'ordinamento italiano non contempla una legge specificamente dedicata alla pace e alla riconciliazione.

3. Did your Court adjudicate cases in which the social peace in your country was in danger? Did the judgment of your Court pacify the situation / settle the conflict?

L'avvento della democrazia, a seguito dell'instaurazione della Repubblica, ha assicurato all'Italia un lungo periodo di pace e relativa stabilità sociale.

Peraltro, la stabilità interna è stata seriamente messa in pericolo prima dal terrorismo di matrice politica, che, negli anni settanta (i cosiddetti "anni di piombo"), ha minacciato le istituzioni democratiche e le stesse fondamenta di una civile convivenza, e poi dalla criminalità organizzata, che ha registrato una recrudescenza di atti violenti con esiti di stampo militare negli anni ottanta e nei primi anni novanta. Ambedue i fenomeni – fra sé molto diversi per le finalità perseguite – hanno richiesto l'approntamento di strumenti legislativi straordinari.

Il terrorismo interno

Uno dei più incisivi interventi di contrasto al terrorismo è rappresentato dalla legge n. 152 del 1975, recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico e pervenuta all'esame della Corte (sentenze nn. 88 del 1976, 1 e 177 del 1980).

Nel rigettare questioni riguardanti restrizioni alla concessione della liberazione condizionale e l'applicazione di misure di prevenzione, la Corte ha preso atto delle "gravi" e "universalmente note" ragioni che hanno determinato il legislatore a "fronteggiare l'allarmante recrudescenza del fenomeno della criminalità". La legge ha come scopo dichiarato il rafforzamento della tutela dell'incolumità e sicurezza dei cittadini e fa seguito a "recenti gravissimi episodi di criminalità comune e politica, per lo più caratterizzati dall'uso di violenza, dalla riferibilità ad organizzazioni criminose, e in definitiva dall'impatto sulle condizioni di sicurezza della vita civile o politica del paese".

Significativa per il suo taglio spiccatamente ricostruttivo è la **sentenza n. 15 del 1982** che ha ritenuto non fondate le questioni riguardanti il prolungamento di un terzo della durata massima della carcerazione preventiva disposto dagli artt. 10 e 11 del d.l. n. 625 del 1979 per i delitti ivi indicati. La Corte ha nuovamente preso atto dell'esistenza e consistenza, della peculiarità e gravità del fenomeno terroristico, "caratterizzato, non tanto, o non solo, dal disegno di abbattere le istituzioni democratiche come concezione, quanto dalla effettiva pratica della violenza come metodo di lotta politica, dall'alto livello di tecnicismo delle operazioni compiute, dalla capacità di reclutamento nei più disparati ambienti sociali". Di fronte a una simile situazione d'emergenza, "Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza". Conseguentemente, i nuovi limiti massimi di carcerazione preventiva non sono stati considerati irragionevoli, "risultando disposti in ragione delle obiettive difficoltà che esistono per gli accertamenti istruttori e dibattimentali nei procedimenti che hanno ad oggetto i delitti commessi per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico". Più in generale, la Corte ha ammesso che "un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte – anche mediante lo spietato assassinio di ostaggi innocenti – e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l'esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza". Ma ha puntualizzato che

“l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea”, sicché “essa legittima, sì, misure insolite” che, tuttavia, “perdono legittimità, se ingiustificatamente protrate nel tempo” o tali da condurre a una “sostanziale vanificazione” delle garanzie costituzionali.

La lotta alla mafia

Sul versante della lotta alla mafia, particolarmente rilevante è stato il d.l. n. 306 del 1992, approvato in seguito a delitti di sangue e stragi che hanno colpito esponenti delle istituzioni e magistrati impegnati in prima linea nel contrasto alla criminalità organizzata. Il provvedimento ha introdotto incisivi strumenti a disposizione delle forze di polizia e della magistratura. Nella sua giurisprudenza la Corte si è impegnata in una delicata opera di bilanciamento volta a preservare, da un lato, le esigenze di ordine pubblico e contrasto alla mafia e, dall'altro, irrinunciabili principi costituzionali. Uno degli interventi più significativi è consistito nell'introduzione dell'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario, che consente la sospensione delle ordinarie regole trattamentali nei confronti dei detenuti per gravissimi delitti, compresi quelli di mafia, al fine di prevenire e impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali nonché fra questi e gli affiliati ancora in libertà. Il secondo comma della disposizione attribuisce la facoltà di sospensione al Ministro della giustizia quando ricorrano gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica. Lo speciale regime carcerario contemplato dal citato art. 41-*bis* per i detenuti che mantengano attuali collegamenti con le proprie organizzazioni non è stato messo in discussione dalla **sentenza n. 253 del 2019** che ha giudicato illegittimo l'art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen., nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per delitti particolarmente gravi (come l'associazione di tipo mafioso e i reati di “contesto mafioso”), potessero essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché fossero stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con le organizzazioni di appartenenza. La Corte – senza disconoscere il fondamento della presunzione per cui la mancata collaborazione con la giustizia del condannato per associazione mafiosa e/o per delitti di contesto mafioso è indice della mancata recisione dei legami con l'organizzazione di riferimento – ha sottolineato che nella fase di esecuzione della pena assumono un ruolo centrale la funzione rieducativa della sanzione e il trascorrere del tempo che può comportare trasformazioni rilevanti sia della personalità del detenuto sia del contesto esterno al carcere. La previsione di condizionare la concessione dei permessi al requisito della collaborazione con la giustizia immette nel percorso carcerario del condannato elementi estranei ai caratteri tipici dell'esecuzione penale, prefigurando una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento. L'assenza di collaborazione con la giustizia dopo la condanna non può tradursi in un aggravamento delle modalità di esecuzione della pena inflitta al termine del processo né dar luogo a ulteriori conseguenze negative, che non hanno diretta connessione con il reato commesso ma derivano unicamente dal rifiuto del detenuto di collaborare. Perciò, la pronuncia ha trasformato da assoluta in relativa la contestata presunzione di pericolosità posta a base del divieto di concessione dei permessi premio, rimuovendo la preclusione al magistrato di sorveglianza di una valutazione in concreto della condizione del detenuto. Ad ogni modo, tenuto conto della particolare gravità dei delitti *lato sensu* di mafia, la decisione del magistrato di sorveglianza di attribuire il permesso deve rispondere a criteri rigorosi: non potrà basarsi sulla sola regolare condotta carceraria, sulla mera partecipazione al percorso rieducativo o su una semplice dichiarazione di dissociazione, bensì dovrà poggiare sull'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e persino il pericolo di un loro ripristino.

Già la **sentenza n. 349 del 1993** aveva interpretato in termini di compatibilità costituzionale lo speciale regime carcerario previsto per i crimini più gravi. La tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e la garanzia di inviolabilità della libertà personale operano anche nella fase esecutiva della pena. Per un elementare principio di civiltà, “la sanzione detentiva non può comportare una

totale ed assoluta privazione della libertà della persona; ne costituisce certo una grave limitazione, ma non la soppressione. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale. Da ciò consegue che l'adozione di eventuali provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale, può avvenire soltanto con le garanzie" della riserva di legge e di giurisdizione previste dall'art. 13, secondo comma, Cost. L'Amministrazione penitenziaria può adottare provvedimenti circa le modalità di esecuzione della pena che non eccedono il sacrificio della libertà già imposto al detenuto e che rimangono soggetti ai limiti e alle garanzie previsti dalla Costituzione in ordine al divieto di ogni violenza fisica e morale o di trattamenti contrari al senso di umanità e al diritto di difesa. Tuttavia, misure sostanziali che incidono sulla qualità e quantità della pena e sulla possibilità di un temporaneo distacco dal carcere, e che modificano il grado di privazione della libertà, non possono essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e giurisdizione nonché di proporzionalità e individualizzazione della pena. La corretta lettura della norma ha così limitato il potere del Ministro alla "sospensione di quelle medesime regole ed istituti che già nell'Ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna amministrazione penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto". Per contro, la norma non riguarda le misure alternative alla detenzione e l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi e le licenze.

Ancora, il contrasto alla mafia ha comportato l'introduzione di un regime cautelare differenziato e caratterizzato da una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere. La **sentenza n. 265 del 2010** ha rammentato che la disciplina derogatoria ed eccezionale dell'art. 275 cod. proc. pen. non era presente nel testo originario del codice ma vi è stata inserita "sulla spinta di una situazione apprezzata come emergenziale, legata segnatamente alla rilevata recrudescenza del fenomeno della criminalità mafiosa". In precedenza l'**ordinanza n. 450 del 1995** aveva ritenuto la compatibilità costituzionale di tale presunzione per i delitti di mafia in senso stretto poiché "dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche – connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice – deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure minori sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità)". Tuttavia, il necessario rispetto per il supremo e inviolabile bene della libertà ha indotto la successiva giurisprudenza a delimitare il campo applicativo della presunzione assoluta, escludendone figure "di confine", reputate tali da non giustificare il peculiare regime cautelare che presuppone l'appartenenza dell'indiziato o dell'imputato all'associazione.

La **sentenza n. 57 del 2013** ha ritenuto illegittimo l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. nella parte in cui prevedeva una presunzione assoluta, anziché relativa (superabile con prova contraria), di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per gli indiziati o imputati di delitti commessi avvalendosi del "metodo mafioso" e di delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni mafiose. Infatti, la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione mafiosa privava la presunzione assoluta di un fondamento giustificativo costituzionalmente valido; inoltre, la disciplina censurata collegava il regime cautelare speciale non a singole fattispecie incriminatrici ma a circostanze aggravanti riferibili ai più vari reati e alle più diverse situazioni. In seguito, la **sentenza n. 48 del 2015** è pervenuta alla medesima conclusione di illegittimità costituzionale per l'applicazione della presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della custodia cautelare in carcere agli indiziati e imputati di concorso esterno in associazione mafiosa. Si tratta di una fattispecie di reato di elaborazione giurisprudenziale, volta a reprimere le condotte agevolative, anche episodiche, poste in essere da soggetti non affiliati né stabilmente inseriti nelle organizzazioni criminali. Per il concorrente esterno non era, dunque, in nessun caso ravvisabile quel

vincolo di adesione permanente al gruppo criminale in grado di legittimare il ricorso in via esclusiva alla misura carceraria.

Tutti gli indicati esempi consentono di ascrivere alla Corte un positivo contributo al mantenimento della pace interna nella misura in cui la sua giurisprudenza, senza venir meno all'essenziale funzione di garanzia dei principi costituzionali, ha convalidato le scelte legislative, anche emergenziali, assicurando l'operatività di strumenti utili a contrastare i fenomeni del terrorismo e della mafia.

Le sanzioni penali in tema di sciopero e serrata

La **sentenza n. 29 del 1960** ha giudicato illegittimo, per violazione del principio di libertà sindacale, l'art. 502, commi primo e secondo, cod. pen. che puniva la serrata e lo sciopero per fini contrattuali. Nel regime fascista, serrata e sciopero apparivano come forme di ribellione alla disciplina corporativa; per contro, l'art. 39 Cost. ha espresso un indirizzo democratico con cui non potevano che risultare incompatibili norme ideate e imposte a tutela di un sistema che negava la libertà sindacale. La **sentenza n. 290 del 1974** ha giudicato illegittimo l'art. 503 cod. pen. nella parte in cui puniva anche lo sciopero politico che non fosse diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero a impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la volontà popolare. Lo sciopero acquista rilievo sia come strumento di tutela degli interessi dei lavoratori sia come manifestazione di una libertà non sanzionabile penalmente se non a tutela di interessi aventi rilievo costituzionale e inerenti alla difesa dell'assetto previsto dalla Costituzione. Nel codice penale adottato durante la dittatura, il divieto generale e assoluto di sciopero, presidiato da sanzioni penali, rispondeva all'unica fondamentale *ratio* di difesa del sistema politico, in una logica repressiva di ogni libertà e in una concezione del rapporto di lavoro non conciliabile con quella della Carta. L'ordinamento repubblicano, rovesciando i principi del precedente regime, ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrano a definire il carattere democratico della società. Allo stesso modo, la **sentenza n. 165 del 1983** ha dichiarato illegittimo l'art. 504 cod. pen. nella parte in cui puniva lo sciopero rivolto a costringere l'Autorità a dare o ad omettere un provvedimento ovvero a influire sulle sue deliberazioni, a meno che non fosse diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero a impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare.

Le ricordate decisioni hanno favorito la piena affermazione del diritto di sciopero costituzionalmente tutelato, depurando il codice penale di incriminazioni legate al precedente ordinamento e assicurando una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita sociale, economica e politica del Paese.

4. Did your Court have to address post-(armed) conflict situations in its case-law? How did it approach these questions? Was your Court confronted with the need to contribute to the implementation of political conflict settlement agreements that potentially contradicted the Constitution?

La Corte costituzionale ha iniziato a funzionare nel 1956, undici anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale, in un contesto tendenzialmente riappacificato; essa, pertanto, non è mai stata coinvolta in situazioni coeve o immediatamente successive a un conflitto armato.

Né la Corte si è mai confrontata con la necessità di partecipare all'attuazione di accordi per la regolazione di conflitti politici potenzialmente contrari alla Costituzione. Accordi di tal genere non

potrebbero mai essere avallati dalla Corte; piuttosto, ne potrebbero provocare il giudizio se ritualmente portati alla sua attenzione.

5. Did your Court have a role in adjudicating cases relating to peace and reconciliation as required by the Constitution?

Come già osservato nella risposta alla domanda n. 3 della precedente sezione, la Costituzione non assegna esplicitamente alla Corte compiti di pacificazione o riconciliazione. Tuttavia, lo svolgimento dell'essenziale funzione di garanzia costituzionale consente alla Corte di contribuire al mantenimento e al progresso di una società democratica e integrata. Il ruolo della Corte è comunque condizionato dalla rituale instaurazione dei giudizi di sua competenza.

6. What is the role of 'intermediary bodies', such as civil society organisations, trade unions, employers or consumers associations, etc., for maintaining social peace as applicants to your Court, as amicus curiae or for shaping the context in which the Court operates?

I corpi intermedi, come organizzazioni della società civile, sindacati o associazioni dei consumatori, sono, in generale, garantiti a livello costituzionale dall'art. 2, in quanto formazioni sociali nel cui ambito si svolge la personalità dell'uomo (oltre che da specifiche disposizioni costituzionali). La presenza di corpi intermedi è una delle fondamentali caratteristiche del modello di Stato democratico pluralista tratteggiato dalla Costituzione. Nel rifiutare una relazione solo immediata tra Stato e cittadinanza, la Carta garantisce e incoraggia la costituzione e l'azione di organismi che si intermediano tra lo Stato e l'individuo, sia perché sono una diretta espressione della libertà personale, sia perché sono luoghi deputati ad assorbire e a comporre istanze individuali elevandole al rango di interessi collettivi, più efficacemente e legittimamente rivendicabili al cospetto dei poteri pubblici. In questo senso, i corpi intermedi concorrono alla definizione del contesto in cui opera la Corte e contribuiscono al mantenimento della pace sociale.

Per quanto riguarda il contributo alla pace sociale in qualità di ricorrenti o intervenienti nei giudizi costituzionali, si deve premettere che, di regola, i corpi intermedi sono soggetti di diritto privato, titolari di situazioni giuridiche soggettive attive e passive. Essi non sono, in linea di massima, configurabili come poteri dello Stato né sono inquadrabili tra gli enti territoriali; ne consegue che non possono autonomamente sollecitare il giudizio della Corte.

In ordine alle possibilità di intervento nel processo costituzionale, occorre distinguere per tipologia di giudizio.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi, introdotto dall'ordinanza di rimessione adottata dal giudice rimettente, l'eventuale qualità di parte originaria o interveniente nel giudizio *a quo* legittima l'ente intermedio a costituirsi innanzi alla Corte. In difetto di tale qualità, l'intervento nel giudizio incidentale è ammesso solo se l'ente intermedio sia titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 194 del 2018; sentenza n. 180 del 2018). In ogni caso, la partecipazione al processo costituzionale è rivolta solo a sostenere le ragioni a favore o contrarie all'eventuale dichiarazione di illegittimità e non consente anche di ampliare il *thema decidendum* che resta fissato dall'atto di promovimento.

Più rigoroso è l'orientamento sviluppato in relazione al giudizio in via principale che, in quanto rivolto a dirimere i contrasti tra Stato, Regioni e Province autonome sul corretto esercizio della

potestà legislativa e sull'osservanza delle rispettive sfere di competenza, è assolutamente interdetto a ogni soggetto privo di siffatta potestà (sentenza n. 140 del 2018).

È ugualmente preclusa la partecipazione dei corpi intermedi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, trattandosi di rimedio riservato a Stato, Regioni e Province autonome per la risoluzione di controversie di tono costituzionale originate da atti non legislativi (sentenza n. 305 del 2011).

Infine, la questione potrebbe presentarsi in termini parzialmente più aperti per il giudizio relativo ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. La giurisprudenza della Corte ha accolto, ai fini della legittimazione a ricorrere per conflitto, una nozione ampia di potere dello Stato, dilatata fino a coincidere, sul piano oggettivo, con ogni attribuzione delineata dalla Costituzione e come tale meritevole di protezione nelle forme della giurisdizione costituzionale. In definitiva, potere dello Stato legittimato ad adire la Corte è ogni titolare di attribuzione costituzionalmente prevista e garantita. Resta fermo che “il singolo cittadino non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante” (ordinanza n. 39 del 2019); la nozione di potere presuppone una certa attinenza con l'organizzazione dello Stato-apparato. Tuttavia, eccezionalmente, è stata riconosciuta la legittimazione attiva al conflitto in capo a una particolare espressione dello Stato-comunità, vale a dire il comitato dei promotori del *referendum* abrogativo (ordinanza n. 17 del 1978). Per contro, la legittimazione di un gruppo parlamentare espresso da un determinato partito politico è stata finora negata ma per carenze dell'atto introduttivo (ordinanze nn. 17 del 2019 e 280 del 2017).

Vale segnalare che, in data 8 gennaio 2020, la Corte ha modificato le proprie norme procedurali disciplinando l'istituto degli *amici curiae* e aprendosi così all'ascolto di voci qualificate della società civile. Infatti, formazioni sociali senza scopo di lucro e soggetti istituzionali, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso*.

7. Has your Court been asked by a Court of another country about a conflict situation?

Non risulta che la Corte costituzionale sia mai stata interpellata da un'omologa istituzione di altro Paese in merito a una situazione di conflitto.

C. Limitations of the role of constitutional courts in maintaining peace

1. What are the limitations of your Court in contributing to peace? (e.g. acting only upon request; limitation by the scope of the request)

Nell'ordinamento italiano non è previsto un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte di individui o gruppi di persone, quali associazioni o comitati. Le modalità di accesso sono differenti in relazione ai diversi giudizi indicati dall'art. 134 Cost.

Con riguardo al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge di Stato e Regioni, l'accesso alla Corte costituzionale avviene in via incidentale o principale.

* Per una più ampia descrizione delle recenti modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, concernenti la codificazione degli istituti degli *amici curiae* e della convocazione di esperti, si rinvia al comunicato stampa dell'11 gennaio 2020 consultabile sul sito internet istituzionale alla pagina https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Press_release_Amicus_curiae.pdf.

L'accesso in via incidentale consiste nell'invio della questione, con ordinanza di rimessione, ad opera di un giudice nel corso di un giudizio in cui egli debba fare applicazione della norma sospettata di incostituzionalità. Nel giudizio davanti alla Corte (detto incidentale) possono costituirsi le parti del processo da cui proviene la questione (detto principale o *a quo*). Possono, altresì, intervenire i soggetti portatori di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

L'accesso in via principale (o diretto) è riservato ai giudizi di legittimità promossi, con la forma del ricorso, dallo Stato avverso leggi regionali e delle Province autonome e, specularmente, dalle Regioni e dalle Province autonome avverso leggi statali. È escluso l'intervento di soggetti che non siano titolari di potestà legislativa.

Con riferimento ai giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e tra poteri dello Stato, essi sono promossi, con la forma del ricorso, dai soggetti pubblici (rispettivamente, Stato, Regioni e Province autonome e poteri dello Stato) che lamentano l'invasione della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita da parte di altri soggetti pubblici. In entrambi i giudizi vige la regola della preclusione all'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi; tuttavia, la regola subisce una deroga nel caso in cui la pronuncia costituzionale possa pregiudicare la tutela giudiziaria della situazione giuridica vantata dall'interveniente, senza che gli sia data la possibilità di far valere le proprie ragioni.

Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, poi, la Corte, "quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime". Tale norma racchiude l'assodato principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, che incontra una parziale eccezione nel caso di illegittimità costituzionale consequenziale, potendo la Corte dichiarare "quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata".

Infine, per orientamento consolidato, contro le sentenze della Corte non è consentita impugnazione, essendo preclusa in modo assoluto qualsiasi domanda diretta a contrastare, annullare o riformare le relative decisioni.

2. Have issues that were supposedly finally settled by a judgment of Court remained in a state of conflict?

L'effetto tipico delle sentenze della Corte che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma legislativa è previsto dall'art. 136 Cost. secondo cui "la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione". Si tratta di un effetto assimilabile all'annullamento, consistente nell'espulsione della norma dichiarata incostituzionale dall'ordinamento. Se la Corte, invece, rigetta una questione, ritenendola non fondata, la sua decisione vincola soltanto il giudice rimettente e non acquista efficacia *erga omnes*, con la conseguenza che la stessa norma potrà essere censurata in seguito da altro giudice. Nell'evoluzione giurisprudenziale, la Corte si è riconosciuta la possibilità di fare uso di ulteriori tecniche decisorie sempre più sofisticate e volte a corrispondere più adeguatamente alle domande di giustizia costituzionale. Ad ogni modo, si tratta di provvedimenti giurisdizionali che, seppur non impugnabili (pena la lesione del giudicato), possono presentare margini di interpretazione da parte dei soggetti che ne sono destinatari. Può, pertanto, accadere che ad alcune decisioni della Corte, apparentemente risolutive di questioni prospettate, il legislatore dia attuazione con interventi a loro volta fonte di ulteriore contenzioso costituzionale.

Le pensioni

La **sentenza n. 70 del 2015** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui

prevedeva, in considerazione della contingente situazione finanziaria, il blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a euro 1.217 netti, per gli anni 2012 e 2013. Il suddetto blocco, non introducendo un *discrimen* tra fasce di importo, è stato considerato lesivo dei principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale nonché del criterio di ragionevolezza, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale. La norma, discostandosi in modo significativo dalla regolamentazione precedente, sospendeva il meccanismo perequativo per una durata biennale e incideva sulle pensioni di importo meno elevato. Dall'analisi dell'evoluzione normativa della materia è emerso che “la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.” e “si presta ad innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato (...) ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita”. La tecnica della perequazione, in considerazione delle sue “caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario”. Alla luce di queste premesse, la normativa censurata – ignorando un monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010 – ha valicato i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, “con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”. Il legislatore, infatti, pur mirando ad un risparmio di spesa, non ha effettuato un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco. “L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio”. In conclusione, quindi, è stato ritenuto illegittimo il sistema di blocco della c.d. indicizzazione per le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS (cioè euro 1217 netti), tra l'altro per la genericità delle motivazioni assunte come presupposto dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011. Nella pronuncia, infine, si è demandato al legislatore “un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”.

Così il Governo, nel dare attuazione alla decisione della Corte rispettando i limiti di bilancio imposti anche dai vincoli europei, ha adottato il d.l. n. 65 del 2015 che ha riconosciuto la rivalutazione automatica, in via decrescente, soltanto ad alcune fasce di titolari di pensione, sino al limite massimo di sei volte il trattamento minimo INPS. Il decreto ha previsto, inoltre, il consolidamento del danno patito dagli aventi diritto in quanto la pur ridotta restituzione delle somme di competenza degli anni 2012 e 2013 ha concorso soltanto in parte alla formazione della base di calcolo delle rivalutazioni successive (si tratta di una sorta di “capitalizzazione negativa”).

Proprio tali previsioni sono state oggetto di nuove questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. e dichiarate non fondate dalla **sentenza n. 250 del 2017**. In tale occasione, è stato chiarito che la discrezionalità legislativa “nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza. Quest'ultimo (...) circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”. La discrezionalità “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono”. Nella costante interazione fra i principi costituzionali “si devono rinvenire i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici. (...) Su questo solido terreno è chiamata a esercitarsi la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non

irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti. Da un lato vi è l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall'altro vi sono le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato". Per assicurare una coerente applicazione del principio-cardine della ragionevolezza negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, cioè sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi. Le norme censurate hanno introdotto una "nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili", e hanno non irragionevolmente bilanciato gli interessi dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. L'intervento ha inteso attuare gli enunciati della sentenza del 2015, "nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale". Il legislatore ha destinato, in via prioritaria, le limitate risorse disponibili alle categorie di pensionati con i trattamenti più bassi, ottemperando a un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni più alte rispetto agli effetti dell'inflazione. In particolare, le misure percentualmente decrescenti della perequazione riconosciuta, per il 2012 e il 2013, ai trattamenti medi (compresi tra le tre e le sei volte il minimo) non sono state repute irragionevoli perché "non sono tali da poter concretamente pregiudicare l'adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita".

La legislazione elettorale

La Costituzione italiana non impone un modello predefinito di sistema elettorale ma lascia la relativa scelta alla discrezionalità del legislatore in considerazione del contesto storico di riferimento. Al pari delle altre leggi, anche quelle elettorali possono essere sottoposte a controllo di costituzionalità laddove dovesse ravvisarsi una loro manifesta irragionevolezza.

La **sentenza n. 1 del 2014** ha avuto ad oggetto la legge n. 270 del 2005 che ha disciplinato l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nel 2006, 2008 e 2013. Si trattava di una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate, parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte che ha annullato il premio di maggioranza e ha introdotto la possibilità di esprimere un voto di preferenza. In particolare, sono state ritenute illegittime le norme che prevedevano alla Camera un premio di maggioranza con l'attribuzione alla coalizione di liste o alla lista di maggioranza relativa di un numero di seggi necessario per raggiungere la consistenza di 340 deputati (su un totale di 630) e, al Senato, un premio di maggioranza consistente nell'attribuzione alla lista o coalizione più votata del 55 per cento dei seggi assegnati a livello di circoscrizione regionale. La Corte, in considerazione della mancata previsione di una soglia minima di voti, ha ritenuto il sistema foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa e comportante il rischio di un'evidente distorsione fra voti espressi e attribuzione di seggi. Esso, inoltre, comprimendo la rappresentatività dell'assemblea parlamentare e alterando il circuito democratico, si poneva in contrasto con il principio di eguaglianza del voto (art. 48 Cost.) il quale esige che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi, anche se il risultato concreto dipende dal sistema che il legislatore adotta. L'illimitata compressione della rappresentatività delle assemblee parlamentari è risultata, inoltre, incompatibile con il ruolo centrale che esse hanno nell'ordinamento italiano, in ragione delle funzioni fondamentali che esercitano (legislazione, indirizzo e controllo del Governo, revisione della Costituzione). In conclusione, il legislatore non ha operato un corretto bilanciamento degli interessi e dei valori costituzionali in gioco, attribuendo un peso eccessivamente prevalente ai valori della stabilità del Governo e dell'efficienza dei processi decisionali nel Parlamento. La pronuncia ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale delle disposizioni che prevedevano la possibilità per l'elettore di votare solo la lista senza poter esprimere una preferenza per i candidati. Il meccanismo delineato dalla normativa comportava che i rappresentanti del popolo venissero scelti totalmente dai partiti che componevano le liste dei

candidati. In particolare, poiché al cittadino era riconosciuta la sola possibilità di opzione della lista, ne derivava una scelta in blocco anche di tutti i numerosi candidati in essa elencati. Questi ultimi, in ragione della posizione in lista, finivano per diventare automaticamente deputati o senatori, senza che l'elettore avesse avuto modo di conoscerli e valutarli singolarmente. La Corte – pur riconoscendo l'importanza del ruolo assegnato dalla Costituzione ai partiti politici (art. 49 Cost.), i quali agevolano la partecipazione dei cittadini alla vita politica e al procedimento elettorale – ha, tuttavia, evidenziato che il ruolo dei partiti non può ledere in alcun modo la libertà di voto del cittadino, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare uno dei candidati inclusi nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza. Poiché il meccanismo prevedeva che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, mancasse il sostegno della indicazione personale dei cittadini, ciò determinava una alterazione del rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti, contraddicendo il principio democratico e incidendo sulla libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.

La legge elettorale proporzionale risultante dalla pronuncia della Corte è stata superata dalla legge n. 52 del 2015 (con decorrenza dal 1° luglio 2016). Il legislatore, anche tenendo conto delle indicazioni fornite nella sentenza n. 1 del 2014, ha adottato una nuova disciplina in materia elettorale per la sola Camera dei deputati (nella prospettiva, poi non avveratasi, del superamento del bicameralismo perfetto), prevedendo, tra l'altro, la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni e 100 collegi plurinominali; un premio di maggioranza di 340 seggi (55% del totale) alla lista con il 40% dei voti al primo turno e l'assegnazione con metodo proporzionale dei seggi restanti alle altre liste che avessero superato lo sbarramento; una soglia di sbarramento unica al 3% su base nazionale per tutte le liste; la designazione di un capolista "bloccato" in ogni collegio da parte di ciascun partito, con possibilità per i capilista di candidarsi in non più di 10 collegi; la possibilità per gli elettori di esprimere sulla scheda due preferenze "di genere" nell'ambito della lista prescelta.

Anche la nuova disciplina è stata oggetto di scrutinio nella **sentenza n. 35 del 2017**. Una prima questione incentrata sulla previsione del premio di maggioranza al primo turno per la lista che avesse ottenuto il 40% dei voti è stata dichiarata non fondata. In particolare, la Corte – dopo aver osservato che in un sistema proporzionale è necessario prevedere una soglia minima di voti e/o di seggi per l'attribuzione del premio per evitare l'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza – ha evidenziato che, nella specie, la soglia richiesta per ottenere il premio bilanciava in modo non sproporzionato i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro. Quanto al fatto che il calcolo per ottenere il premio di maggioranza venisse effettuato sui voti validi espressi anziché sul complesso degli aventi diritto al voto, si trattava di un profilo inerente a una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non costituente una soluzione costituzionalmente obbligata. Inoltre, la contestuale presenza del premio e della soglia di sbarramento sono state anch'esse ritenute tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore, rivolte a evitare la frammentazione della rappresentanza politica e a contribuire alla governabilità. La Corte ha, invece, dichiarato illegittime le disposizioni che prevedevano (nel caso di mancata assegnazione al primo turno del premio di maggioranza) un turno di ballottaggio fra le due prime liste, all'esito del quale era considerata vincente la lista che avesse conseguito almeno la soglia del 50% per cento più uno dei voti, calcolata sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto. Tale meccanismo comprimeva eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto in nome della governabilità. Il turno di ballottaggio, infatti, non era costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione (con esclusione di collegamento o apparentamento fra liste) e serviva ad individuare la lista vincente destinataria del premio di maggioranza. In altri termini, il premio attribuito all'esito del ballottaggio poteva trasformare in modo artificioso una lista anche esigua in maggioranza assoluta. Ciò è stato ritenuto incompatibile con la logica prevalente della legge, che era proporzionale, oltre

che in contrasto con il principio di eguaglianza del voto, il quale costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare.

Successivamente alla sentenza n. 35 del 2017 è stata adottata la legge n. 165 del 2017 volta a disciplinare l'elezione sia della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica. Essa ha sostituito la legge n. 52 del 2015, valida solo per la Camera, e la legge n. 270 del 2005, in vigore per il Senato e non abrogata dalla legge del 2015, ambedue incise da pronunce di parziale incostituzionalità. La nuova disciplina, applicata per la prima volta nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018, presenta il medesimo impianto per la Camera e per il Senato, configurando un sistema elettorale misto, prevalentemente proporzionale e corretto da una significativa quota di seggi assegnati con metodo maggioritario e dalla previsione di una soglia di sbarramento.

3. Has the role of your Court in settling disputes and thus contributing to peace been challenged by other state powers, the media, etc.?

4. Is your Court confronted with a positive or rather critical attitude in society and in the media as far as the trust in reconciliation by your Court and/or the judiciary in general is concerned?

La Corte – sia quando giudica della costituzionalità di leggi e atti aventi forza di legge, sia quando dirime conflitti di attribuzione tra enti e tra poteri dello Stato – non partecipa al dibattito politico. Essa si esprime unicamente tramite le proprie pronunce, rimanendo al di fuori della dinamica politica.

D. Fundamental principles: the protection of human rights, democracy and the rule of law as a precondition to peace

1. Do you have case-law showing that the protection of human rights contributed to peace?

Lo straniero

Particolarmente rilevante è la giurisprudenza sullo *status* dello straniero con riguardo ai più vari aspetti, quali il godimento dei diritti civili e delle libertà fondamentali, la partecipazione alla vita economica e sociale nonché, in ragione dell'accentuarsi del fenomeno migratorio, l'ingresso nel territorio italiano e la politica della programmazione dei flussi, la sicurezza e la disciplina penale. La Corte, sin dalla sentenza n. 120 del 1967, ha sostenuto che il principio di eguaglianza opera anche nei riguardi dello straniero: tale principio, pur essendo nell'art. 3 Cost. riferito ai cittadini, deve ritenersi "esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale". In altri termini, è principio ormai radicato nell'ordinamento e nella coscienza collettiva che il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero.

In anni più recenti, in ragione degli eventi e delle trasformazioni della società, la giurisprudenza della Corte si è confrontata con lo specifico tema delle prestazioni sociali e del relativo riconoscimento anche in favore degli stranieri. Nella grande maggioranza dei casi il concetto di dignità è stato evocato come presupposto dell'affermazione del principio personalista; il terreno in cui la protezione della persona viene ad essere rafforzata dal richiamo alla dignità umana è primariamente quello della salute. Così, nella **sentenza n. 218 del 1994**, la Corte ha affermato che

va salvaguardata in ogni caso la dignità della persona, che comprende anche il diritto alla riservatezza sul proprio stato di salute ed al mantenimento della vita lavorativa e di relazione compatibile con tale stato. Nella giurisprudenza successiva si è evidenziato che la tutela di tale diritto fondamentale non può avvenire in modo incondizionato ma deve tener conto dell'adeguato bilanciamento con altri valori in potenziale conflitto, salva la garanzia di un nucleo irrinunciabile. Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute, in quanto diritto fondamentale della persona, deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso. Nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al diritto ai trattamenti sanitari occorre prendere in considerazione anche le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. In tal senso, la **sentenza n. 309 del 1999** ha evidenziato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; tuttavia, tali esigenze non possono assumere un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 Cost., a che siano loro assicurate cure gratuite. Ancora, la **sentenza n. 252 del 2001** ha riconosciuto che "il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela". Tale nucleo irriducibile deve "essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato", poiché "lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti (...) trattandosi di un diritto fondamentale della persona".

Anche le provvidenze assistenziali – che sono stabilite dalla legge e sono destinate a fronteggiare le esigenze di sostentamento della persona – non possono sopportare discriminazioni, tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondate su requisiti diversi dalle condizioni soggettive per essere ammessi al beneficio. La **sentenza n. 230 del 2015** ha dichiarato illegittimo *in parte qua* – per violazione degli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost. – l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 che condizionava la concessione agli stranieri, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, della pensione di invalidità civile per sordi e della relativa indennità di comunicazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno, per il cui rilascio è richiesto, tra l'altro, il possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità. Per la Corte, condizionare l'erogazione allo straniero di "prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull'esigenza di assicurare (...) un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento", a un requisito come quello di soggiorno di lunga durata nel territorio dello Stato avrebbe compromesso gli inderogabili doveri di solidarietà sociale, la tutela del diritto alla salute, "anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla", una "protezione sociale più ampia e sostenibile" e, soprattutto, il principio di uguaglianza sostanziale. Infatti, sarebbero state frustrate le "esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali". È stata, invece, ritenuta legittima la scelta di condizionare l'erogazione della pensione di invalidità alla "presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa", nonché all'accertamento che il soggiorno dello straniero "risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale".

Il disabile

Di pari rilievo risultano i principi affermati in relazione ai soggetti disabili. Particolarmente significativa è la **sentenza n. 213 del 2016**. “La salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell’individuo tutelato dall’art. 32 Cost., rientra tra i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce all’uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.). L’assistenza del disabile e, in particolare, il soddisfacimento dell’esigenza di socializzazione, in tutte le sue modalità esplicative, costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità e idonei strumenti di tutela della salute del portatore di handicap, intesa nella sua accezione più ampia di salute psico-fisica (...). Il diritto alla salute psico-fisica, ricomprensivo della assistenza e della socializzazione, va dunque garantito e tutelato, al soggetto con handicap in situazione di gravità, sia come singolo che in quanto facente parte di una formazione sociale per la quale (...) deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico”.

Il diritto penitenziario

Altro ambito nel quale storicamente si è avvertita la necessità di tutelare la persona e la sua dignità è rappresentato dal diritto penitenziario. Come ha sottolineato la **sentenza n. 26 del 1999**, l’art. 27, terzo comma, Cost. stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Tali statuizioni di principio, nel concreto operare dell’ordinamento, si traducono non soltanto in norme e direttive obbligatorie rivolte all’organizzazione e all’azione delle istituzioni penitenziarie ma anche in diritti dei soggetti detenuti e internati. Cosicché, l’esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità – nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina – non possono mai consistere in trattamenti che comportino condizioni incompatibili con il riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà. Anche, e soprattutto, in questo caso (in considerazione della precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile), la dignità della persona è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell’uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell’esecuzione penale, conformemente, del resto, all’impronta generale che l’art. 1, primo comma, della legge n. 354 del 1975 ha inteso dare all’intera disciplina dell’ordinamento penitenziario. È stato altresì affermato che lo svolgimento di attività lavorative da parte dei detenuti contribuisce a rendere le modalità di espiazione della pena coerenti con il principio del finalismo rieducativo. Il lavoro dei detenuti, lungi dal caratterizzarsi come fattore di aggravata afflizione, “si pone come uno dei mezzi di recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo” (**sentenza n. 158 del 2001**, nonché **sentenza n. 341 del 2006**).

Così come per la tutela della salute, anche i principi che caratterizzano la condizione del detenuto o, comunque, di colui che è sottoposto ad una misura restrittiva della propria libertà hanno registrato, nel corso degli anni, un’evoluzione applicativa in riferimento agli stranieri extracomunitari. Da segnalare è, in special modo, la **sentenza n. 105 del 2001** (sostanzialmente ripresa, per analoga fattispecie, dalla sentenza n. 222 del 2004), secondo cui attraverso il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza temporanea ed assistenza si determina, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell’uomo che si verifica in ogni ipotesi di assoggettamento fisico all’altrui potere e che è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale. La **sentenza n. 78 del 2007**, poi, sempre con riferimento alla situazione del detenuto extracomunitario entrato illegalmente in Italia o privo di permesso di soggiorno, ha sottolineato che un eventuale divieto assoluto e generalizzato di accesso alle misure alternative contrasterebbe con le stesse regole ispiratrici dell’ordinamento penitenziario, sulla scorta dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena.

2. Do you have case-law showing that the protection of democracy contributed to peace?

Nell'esercizio delle sue funzioni, in specie nella risoluzione dei conflitti tra poteri dello Stato, la Corte si è trovata a dirimere controversie potenzialmente idonee a porre in pericolo la democrazia.

Il necessario rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo

L'**ordinanza n. 17 del 2019** ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – promosso da trentasette senatori a titolo di singoli parlamentari, di gruppo parlamentare di un partito di opposizione e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica – concernente le modalità con cui il Senato ha approvato il disegno di legge di bilancio per l'anno 2019 e di bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. Per la Corte, la presentazione di un emendamento governativo interamente sostitutivo del disegno di legge originario non ha determinato una grave compressione dei tempi di discussione e non ha vanificato l'esame in Commissione, rendendo impossibile la conoscibilità del testo o impedendo ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione. Non sono stati ravvisati né “un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità” del conflitto, né la violazione dei principi costituzionali in materia di procedimento di formazione delle leggi e di leale collaborazione tra poteri. Tuttavia, sono stati evidenziati “gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo”, in quanto, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono preclusi una discussione specifica, una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo. Tali profili problematici sono stati valutati unitamente alla prassi dell'apposizione della questione di fiducia che si è consolidata nel tempo e della quale si è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta. Infatti, “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”. In altri termini, pur non dovendosi giustificare ogni prassi che si afferma nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*, nondimeno, quella relativa all'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del conflitto, “ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare”. Nella specie, la Corte, pur constatando l'aggravarsi degli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia, ha rilevato che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sono state fortemente condizionate dalla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

Il legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a partecipare al processo penale

La Corte spesso è chiamata a dirimere conflitti che vedono contrapposti il potere giudiziario e altri poteri dello Stato. Particolarmente significative sono le affermazioni in tema di legittimo impedimento alla partecipazione al processo penale.

La **sentenza n. 23 del 2011** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 138 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 2010, il quale – nel disciplinare il legittimo impedimento a comparire in udienza del Presidente del Consiglio dei ministri in qualità di imputato – stabilisce che il giudice, su richiesta di parte, possa rinviare il

processo ad altra udienza quando ricorrono le ipotesi di impedimento a comparire ivi individuate. La previsione – lungi dal contemplare una presunzione assoluta di legittimo impedimento riferita ad una serie ampia e indeterminata di funzioni, coincidenti con l'intera attività del titolare della carica governativa – è stata interpretata nel solco della disciplina comune, in conformità con l'istituto processuale generale *ex art. 420-ter* cod. proc. pen., in modo da attribuirle un significato compatibile con la Costituzione. La norma introduce un criterio volto a orientare il giudice nell'applicazione della disposizione codicistica, mediante l'individuazione, in astratto, delle categorie di attribuzioni governative a tal fine rilevanti. In base a tale criterio, le categorie di attività qualificate, in astratto, come legittimo impedimento del Presidente del Consiglio sono solo quelle coesenziali alle funzioni di Governo, previste da leggi o regolamenti, nonché quelle preparatorie e consequenziali, occorrendo sempre che l'imputato specifichi la natura dell'impedimento, adducendo un preciso e puntuale impegno riconducibile alle ipotesi indicate. Il criterio è stato ritenuto non irragionevole o sproporzionato, in quanto ancorato all'elaborazione giurisprudenziale e volto a coprire non l'intera attività del titolare della carica, ma solo le attribuzioni qualificabili in termini di coesenzialità rispetto alle funzioni di governo. La sentenza ha dichiarato, invece, illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 138 Cost., l'art. 1, commi 3 e 4, della medesima legge. Il comma 3 non prevedeva il potere del giudice di valutare in concreto, ai fini del rinvio dell'udienza, l'impedimento addotto. La norma – pur subordinando il rinvio al semplice accertamento, da parte del giudice, della reale sussistenza dell'impegno dedotto dall'imputato come impedimento e della sua riconducibilità ad attribuzioni coesenziali alle funzioni di governo (o di carattere preparatorio o consequenziale) – non contemplava il potere, riconosciuto al giudice dalla disciplina generale, di valutare in concreto, ai fini del rinvio dell'udienza, non solo la sussistenza in fatto dell'impedimento, ma anche il suo carattere assoluto e attuale. La norma, pertanto, derogando alle ordinarie norme processuali, introduceva *in parte qua*, con legge ordinaria, una prerogativa la cui disciplina è riservata alla Costituzione. Il comma 4 prevedeva che l'imputato potesse dedurre, anziché un impedimento puntuale e riferito ad una specifica udienza, un impedimento continuativo, attestato dalla Presidenza del Consiglio e relativo a tutte le udienze programmate o programmabili in un determinato intervallo di tempo, non superiore a sei mesi. Tale previsione escludeva l'onere di specificazione dell'impedimento gravante sull'imputato, sicché il rinvio dell'udienza finiva per diventare un effetto automatico dell'attestazione di continuità dell'impedimento stesso da parte della Presidenza del Consiglio, venendo meno il filtro della valutazione indipendente e imparziale del giudice.

La **sentenza n. 168 del 2013** ha risolto il conflitto tra poteri dello Stato proposto, in riferimento al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Tribunale di Milano, avente ad oggetto l'ordinanza con cui detto Tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio di un'udienza dibattimentale, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio, per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio. La Corte ha dichiarato che spettava al Tribunale stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza l'impegno dell'imputato di presiedere una riunione del Consiglio convocata nel medesimo giorno già indicato dallo stesso come utile per la partecipazione all'udienza. L'imputato, infatti, non aveva fornito alcuna allegazione circa la non rinviabilità dell'impegno istituzionale e la sua necessaria concomitanza con l'udienza di cui chiedeva il rinvio, né aveva indicato una data alternativa; la mancanza di allegazioni ha impedito al Tribunale di considerare assoluta l'impossibilità a comparire determinata dall'impegno dedotto. La partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può costituire in astratto un impedimento ai sensi dell'art. 420-ter cod. proc. pen., in quanto compresa tra le attività istituzionali riconducibili alla sfera di attribuzioni previste dagli artt. da 92 a 96 Cost. e "coesenziali alla funzione tipica del Governo". Tuttavia, rispetto ai casi in cui la possibilità di rinviare la comparizione in udienza sfugge alla programmazione dell'imputato (come avviene, per i componenti delle assemblee elettive, nel caso di impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari), la posizione del Presidente del Consiglio è nettamente differenziata perché il

Consiglio è convocato dallo stesso Presidente e perché l'ipotesi di assenza o impedimento temporaneo è disciplinata dal d.P.C.m. 10 novembre 1993 che attribuisce le relative funzioni al vicepresidente del Consiglio o, qualora vi siano più vicepresidenti, al più anziano, o, in mancanza, al Ministro più anziano.

3. Do you have case-law showing that safeguarding the rule of law contributed to peace?

La libertà personale

La Costituzione, dopo aver elevato “a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana: diritti che appartengono all'uomo inteso come essere libero (...) fa seguire una specifica indicazione dei singoli diritti inviolabili, tra i quali prevede, per primo, il diritto di libertà personale” (sentenza n. 11 del 1956).

La nostra Carta fondamentale predispone alcuni istituti a garanzia della libertà personale contro possibili illegittime ingerenze da parte della pubblica autorità: in particolare, la riserva di legge assoluta e la riserva di giurisdizione. Sono, infatti, ammesse restrizioni alla libertà personale solo “per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”, salvo “casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge” nei quali “l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria” per la necessaria convalida nelle successive quarantotto ore, intendendosi in caso contrario revocati e privi di ogni effetto.

L'art. 13 Cost., nel tutelare la libertà personale, la dichiara inviolabile senza darne una definizione esplicita e compiuta. In una prima dimensione, essa può essere intesa come la libertà che viene sacrificata da atti che danno luogo a forme di coercizione fisica, provenienti tanto da un giudice o dalla polizia quanto da un privato. In varie pronunce, la Corte ha escluso dall'ambito dell'art. 13 Cost., tra gli altri, la mera imposizione di un obbligo, ancorché penalmente sanzionato (sentenza n. 49 del 1959); l'ordine di rimpatrio (sentenze nn. 45 del 1960, 68 del 1964, 210 del 1995); il ritiro della patente (sentenza n. 6 del 1962). Vi è, poi, una seconda dimensione di tale libertà la quale potrebbe subire una lesione nel caso di atti di coercizione che degradano la dignità della persona: così, ad esempio, l'adozione di alcuni provvedimenti di polizia che comportano una serie di obblighi o divieti di fare, soprattutto con riferimento alle misure di prevenzione disposte nei confronti di soggetti socialmente pericolosi (sentenze nn. 11 del 1956 e 27 del 1959). Infine, per giurisprudenza consolidata, poteri coercitivi di minima consistenza, in considerazione di una valutazione quantitativa di invasività, non sono idonei a configurare una lesione della libertà personale. In proposito, la sentenza n. 30 del 1962 ha chiarito che “l'art. 13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della libertà personale, ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell'*habeas corpus*”. Tuttavia, “la garanzia dell'*habeas corpus* non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all'altrui potere”. Conseguentemente, non si ha violazione della sfera protetta dall'art. 13 Cost. in caso di poteri coercitivi di minima consistenza.

Quanto alla riserva di giurisdizione, essa consiste nell'antichissima garanzia dell'*habeas corpus*, ossia dell'ordine che il giudice impartisce all'autorità di polizia di presentargli, entro un termine perentorio, chiunque sia detenuto, indicando i motivi dell'arresto. Al riguardo, possono ricordarsi le affermazioni contenute nella sentenza n. 105 del 2001 che ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998. Tale disposizione prevedeva, nel caso di impossibilità ad eseguire con immediatezza il provvedimento di espulsione amministrativa mediante accompagnamento alla frontiera ovvero respingimento (perché occorreva procedere al

soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari sulla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti di viaggio, o ancora per l'indisponibilità del vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo), il trattenimento dello straniero per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e di assistenza più vicino con provvedimento del questore. Era, inoltre, previsto che tale provvedimento venisse trasmesso al giudice senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dalla sua adozione per la convalida nelle successive quarantotto ore, a pena di inefficacia. Nel disattendere l'interpretazione fornita dal remittente, la Corte – aderendo a una soluzione di maggiore garanzia e di maggiore rispetto dell'art. 13 Cost., che non può subire attenuazioni rispetto agli stranieri in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti – ha ritenuto che “il controllo del giudice investe non solo il trattenimento, ma anche l'espulsione amministrativa nella sua specifica modalità di esecuzione consistente nell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica”.

Più di recente, la Corte, pronunciandosi su alcune questioni aventi ad oggetto la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ne ha ricostruito nei termini seguenti le relative garanzie a livello sia costituzionale che di Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. “comporta (...) che alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) a) di una idonea base legale delle misure in questione e b) della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati (proporzionalità che è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo), debba affiancarsi l'ulteriore garanzia c) della riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per misure limitative di quella che la Corte EDU considera come mera libertà di circolazione, ricondotta in quanto tale al quadro garantistico dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU” (sentenza n. 24 del 2019).

Quanto all'altro istituto di garanzia, quello della riserva di legge, si osserva che, nonostante l'art. 13 Cost. nulla disponga circa i presupposti, gli interessi e i fini che autorizzano il legislatore a prevedere restrizioni alla libertà personale, essi vanno rintracciati nel sistema costituzionale nel suo complesso, in primo luogo nei principi di cui agli artt. 25 e 27 Cost. che si occupano dei reati e delle pene. I casi ammessi di restrizione della libertà personale, quindi, sono primariamente quelli connessi alla commissione di fattispecie di reato costruite in modo da rispettare il principio della responsabilità personale (art. 27 Cost.) e il principio di legalità (art. 25 Cost.), nei suoi tre corollari della riserva di legge, della tassatività-determinatezza e dell'irretroattività delle norme sanzionatorie.

Il diritto penale

Uno specifico settore in cui la giurisprudenza della Corte è da sempre attenta nel ribadire il rispetto dei principi che garantiscono lo Stato di diritto è quello del diritto penale. In tale materia vale il principio di legalità con i suoi tre corollari della riserva di legge, dell'irretroattività e della tassatività-determinatezza. Tale principio è consacrato a livello costituzionale dall'art. 25 per il quale “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”.

Il principio della riserva di legge opera sul piano delle fonti e comporta che spetta al legislatore statale (sentenza n. 487 del 1989) il monopolio delle scelte di criminalizzazione. Il principio di tassatività attiene alla formulazione della fattispecie legale del reato e impone che la stessa sia descritta con un adeguato grado di determinatezza, tale da permettere di comprendere quale condotta sia penalmente rilevante e quale irrilevante. Il principio di irretroattività attiene alla validità della legge penale nel tempo ed esige che un soggetto possa essere punito solo in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto costituente reato.

Un ambito peculiare nel quale si è posto il problema del rispetto dei principi ricordati è quello relativo all'ammissibilità di interventi della Corte costituzionale che incidano sulla materia penale.

Non destano particolari problemi, in quanto coerenti con il principio del *favor libertatis*, quelle pronunce che producono effetti favorevoli per il reo (in quanto eliminano una fattispecie di reato o

ne riducono la pena o, ancora, ampliano le ipotesi in cui operano cause di non punibilità o di giustificazione); si è dibattuto, invece, sulla possibilità di richiedere alla Corte pronunce che potrebbero comportare effetti pregiudizievoli per il reo, in astratto difficilmente conciliabili con il principio della riserva di legge e con quello di irretroattività.

In proposito, si è registrata un'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale. In un primo momento, essa tendeva a ritenere non ammissibili le pronunce *in malam partem* per ragioni prettamente processuali, considerando le relative questioni prive di rilevanza, proprio in virtù del principio di irretroattività. Infatti – stante la ricordata previsione in base alla quale “nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato” (art. 2 cod. pen.) – un'eventuale sentenza di accoglimento non potrebbe comunque produrre un effetto pregiudizievole per l'imputato nel processo penale pendente innanzi al giudice *a quo* (sentenza n. 85 del 1976). In seguito, distinguendo il piano della garanzia offerta agli imputati dai principi costituzionali del diritto penale e quello del sindacato cui le stesse norme penali devono pur sempre sottostare, al fine di evitare zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, la Corte ha ritenuto che non vi fosse alcuna preclusione ad esaminare nel merito la normativa censurata (sentenza n. 148 del 1983). Tuttavia, il mutato orientamento non ha comportato automaticamente l'ammissibilità delle questioni relative alle norme penali più favorevoli; è stato chiarito che l'impedimento all'adozione di pronunce di illegittimità costituzionale di segno sfavorevole per il reo si radica non già in una ragione meramente processuale, di irrilevanza, quanto piuttosto in una ragione di ordine sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Il contrasto con la riserva di legge è ravvisabile in quelle ipotesi in cui la decisione della Corte, estendendo la punibilità a condotte normativamente non previste o inasprandone il trattamento sanzionatorio, finisce per compiere una vera e propria scelta di politica criminale che rientra nella esclusiva competenza del legislatore. Al contrario, come chiarito nella sentenza n. 394 del 2006, nel caso di declaratoria di illegittimità di norme penali di favore (cioè, quelle norme che, abrogando o modificando precedenti previsioni penali, determinano un trattamento più favorevole per il reo), l'effetto *in malam partem* che ne deriva non intacca la riserva legislativa delle scelte di criminalizzazione in quanto “non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti” ma “rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore”. Tale riespansione “costituisce una reazione naturale dell'ordinamento – conseguente alla sua unitarietà – alla scomparsa della norma incostituzionale: reazione che si verificherebbe in ugual modo anche qualora la fattispecie derogatoria rimossa fosse più grave; nel qual caso a riespandersi sarebbe la norma penale generale meno grave, senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte”.

Tali principi sono stati ribaditi da recenti pronunce (sentenze nn. 40 del 2019, 236 e 143 del 2018, 46, 32 e 5 del 2014) che hanno evidenziato la necessità di rispettare la centralità del ruolo del Parlamento – massima espressione della rappresentanza politica in quanto eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale – quale soggetto a cui è demandato il potere di normazione in materia, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo.

Per le sentenze *in malam partem* conformi al principio della riserva di legge, è necessario poi effettuare un controllo di compatibilità anche con i principi che regolano la successione delle leggi penali nel tempo. Occorre distinguere due diverse ipotesi. Qualora il fatto sia stato commesso sotto la vigenza della norma di favore, non sono ammissibili sentenze della Corte pregiudizievoli per il reo in quanto esse comporterebbero l'applicazione di una legge più severa, contrastando con il principio per cui nessuno può essere punito per un fatto che, al momento in cui è stato commesso, non costituiva reato o costituiva un reato meno grave. Diversa, invece, è l'ipotesi nella quale il fatto è stato commesso proprio sotto la vigenza della norma comune più severa e la pronuncia di illegittimità riguarda la successiva legge più favorevole, impedendole di retroagire: in tal caso, non sono ravvisabili ostacoli all'ammissibilità di una pronuncia della Corte in quanto il soggetto viene

sottoposto al trattamento sanzionatorio in vigore nel momento in cui liberamente ha deciso di porsi in contrasto con l'ordinamento giuridico.

La legalità sostanziale

Il principio di legalità sostanziale implica la necessità che la legge intervenga a disciplinare a quali condizioni i diritti dei consociati possano essere incisi dai pubblici poteri. Confermando un orientamento consolidato, la **sentenza n. 115 del 2011** ha ribadito “l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione (...). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa”.

E. Doctrine

1. Does your Court interpret constitutional provisions in a way that contributes to social peace?

Si rinvia alla risposta alla domanda n. 1 della parte A.

2. Has your Court developed case-law that balances between legitimate interests of parties and thus contributes to social peace?

La Corte è spesso chiamata a dirimere conflitti istituzionali potenzialmente pericolosi per l'ordinata vita democratica.

La mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro

Con la **sentenza n. 7 del 1996** la Corte ha ammesso la possibilità di una mozione di sfiducia individuale nei confronti di un singolo Ministro. La pronuncia ha definito il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dall'allora Ministro della giustizia con riferimento alla mozione di sfiducia individuale approvata nei suoi confronti dal Senato in data 19 ottobre 1995. La vicenda era peculiare perché la mozione di sfiducia individuale era stata promossa e approvata non dall'opposizione ma dai gruppi parlamentari di maggioranza, al fine di colpire il Ministro senza coinvolgere nella sfiducia il Governo; e perché il Presidente del Consiglio, pur concordando con i rilievi della maggioranza, non aveva proceduto alla revoca del Ministro. La Corte ha evidenziato che “la sfiducia – quali che ne possano essere le varianti, di atto indirizzato al Governo ovvero al singolo ministro – comporta un giudizio soltanto politico; e, in ogni caso, che la doglianza con la quale il ricorrente deduce che si sarebbe fatto ricorso all'istituto della mozione di sfiducia in vista di un risultato improprio (...) si risolve in una prospettazione di per sé inammissibile, perché presuppone la sindacabilità nelle ragioni e nel fine dell'iniziativa assunta dal Senato. L'atto oggetto del ricorso contiene valutazioni del Senato che, proprio perché espressione della politicità dei giudizi a quest'ultimo spettanti, si sottraggono (...) a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico. La mozione di sfiducia è un atto che può essere ricondotto tra quelli mediante i quali il Parlamento incide sull'indirizzo politico portato avanti dal Governo”. Fermo restando che il conflitto avrebbe potuto trovare soluzione nell'ambito del Consiglio dei ministri, il compito del

giudice costituzionale consiste nell'accertare se il potere parlamentare di controllo sia stato legittimamente esercitato. La sentenza ha chiarito che, "la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare. In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere – oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 – dall'argomento desumibile *a contrario* dal quarto comma di tale disposizione, secondo il quale il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. Se la fiducia vale a creare il raccordo politico tra Parlamento e Governo, la volontarietà delle dimissioni, dopo un voto di sfiducia, non significa (...) libertà di valutazione in ordine al se ed al quando. Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della proposta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione".

L'intercettazione di conversazioni del Presidente della Repubblica

La **sentenza n. 1 del 2013** ha deciso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti di una Procura, in relazione all'attività di intercettazione telefonica svolta con riguardo a un soggetto non parlamentare, nel corso della quale sono state registrate anche conversazioni intrattenute con il Capo dello Stato. La Corte ha dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica e omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni indicate, senza sottoposizione della stessa al contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni. La Corte ha precisato che, per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto. A tal fine, egli deve poter affiancare ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, un uso accorto del "potere di persuasione" composto essenzialmente da attività informali, fatte di incontri, conversazioni, raffronti dialettici, per la cui efficacia e praticabilità sono essenziali la discrezione e la riservatezza, anche delle proprie comunicazioni. Il silenzio della Costituzione in ordine alla previsione di strumenti per rimuovere la preclusione all'utilizzo, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi e la mancanza di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, lungi dal rappresentare una lacuna, esprimono l'inderogabilità, in linea di principio (ed eccezion fatta per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione), della riservatezza della sfera di comunicazioni del supremo garante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. Nessuna rilevanza assume il carattere meramente casuale dell'intercettazione, atteso che il livello di salvaguardia non può abbassarsi in seguito a circostanze del tutto fortuite e imprevedibili, cosicché il divieto di intercettazione impone all'autorità giudiziaria di non aggravare il *vulnus* alla riservatezza concretizzatosi nella captazione delle comunicazioni, adottando tutte le misure necessarie e utili per impedire la diffusione del

contenuto delle conversazioni, e di distruggere nel più breve tempo le registrazioni casualmente effettuate.

3. *Has your Court developed any doctrine contributing to the peaceful settlement of conflicts?*

Si rinvia alla risposta alla domanda n. 1 della parte A.

Part II “Stocktaking on the independence of the Member Courts”

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

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

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

Il ruolo della Corte come giudice delle leggi e arbitro dei conflitti istituzionali comporta che spesso la sua attività richiami l'attenzione non solo della comunità dei giuristi ma anche dell'opinione pubblica. Questo accade quando i giudizi di competenza della Corte investano norme di eccezionale rilievo per la vita sociale ed economica del Paese ovvero vicende significative per l'ordinato svolgimento dell'attività istituzionale. Emblematico è il caso dei giudizi di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo che riguardano scelte qualificanti di un determinato indirizzo politico, come tali percepite di immediato interesse per la cittadinanza (è stato così per l'aborto, il divorzio, l'energia nucleare e le leggi elettorali); e lo stesso accade per i giudizi di costituzionalità di leggi di particolare importanza (ad esempio, in materia di sicurezza, fine vita, straniero, salute, procreazione medicalmente assistita). In simili ipotesi, il dibattito pubblico può assumere toni molto accesi; non risultano, però, casi di pressione diretta sul Collegio perché assuma una certa decisione. Le pronunce più rilevanti, come tali maggiormente attese dall'opinione pubblica, sono precedute e accompagnate, rispettivamente al momento della deliberazione in camera di consiglio e del deposito in cancelleria, dalla diffusione di comunicati stampa rivolti non solo ai tecnici del diritto ma in generale alla cittadinanza. La recente prassi dei comunicati, redatti in una prospettiva di divulgazione e di miglior comprensione delle pronunce, attesta l'accresciuta sensibilità della Corte e il suo costante impegno a corrispondere alle esigenze dell'informazione, che si sono altresì tradotti nella creazione di un'apposita figura professionale, responsabile della comunicazione e distinta dall'ufficio stampa.

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

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

Non constano specifiche vicende di resistenza da parte di altri poteri dello Stato a seguito dell'adozione di decisioni a esse sgradite. L'indipendenza assicurata dall'ordinamento alla Corte e l'autorevolezza conquistata sul campo in oltre sessanta anni di attività, unitamente all'accuratezza e alla capacità persuasiva delle motivazioni delle pronunce, determinano un elevato grado di osservanza delle pronunce risolutive dei conflitti tra poteri dello Stato. Tali provvedimenti, infatti, dichiarano a quale dei poteri in conflitto spetti l'esercizio di una determinata attribuzione costituzionalmente rilevante oggetto di contestazione e, se del caso, annullano l'atto lesivo dell'ordine costituzionale delle competenze. Si tratta, dunque, di decisioni che, nella generalità dei casi, sono in grado di assicurare il corretto svolgimento della vita istituzionale e l'ordinata coesistenza dei poteri dello Stato.

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

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

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

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

L'ordinamento non contempla speciali meccanismi per l'esecuzione delle decisioni della Corte costituzionale. La disciplina legislativa dell'efficacia e dell'esecuzione delle sentenze costituzionali è alquanto scarna e si riferisce prevalentemente ai giudizi di legittimità costituzionale delle leggi.

L'art. 136 Cost. prevede, al primo comma, che, quando la Corte dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione; e, al secondo comma, che la decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali*. L'art. 30 della legge attuativa n. 87 del 1953 dispone, al secondo comma, che la sentenza di illegittimità costituzionale viene comunicata, entro due giorni dalla data del deposito, alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza; al terzo comma, che le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione; e, al quarto comma, che, quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali. La riferita disciplina racchiude in sé elementi di obbligatorietà e di discrezionalità.

La dichiarazione di illegittimità contenuta in una sentenza di accoglimento, nell'accertare un vizio della legge impugnata, si concreta in un divieto di applicazione della stessa rivolto a tutti i soggetti dell'ordinamento e, in particolare, agli operatori preposti all'applicazione del diritto: giudici e l'amministrazione. Tale divieto determina l'espulsione dall'ordinamento della norma illegittima e riflette la superiorità gerarchica della Costituzione sulla legislazione ordinaria. La sentenza di illegittimità, dunque, ha efficacia generale ("*erga omnes*") e non limitata alle parti del processo nel quale la questione è insorta, carattere costitutivo (in quanto solo l'accertamento del vizio determina il sostanziale annullamento della norma contraria a Costituzione, che fino ad allora ha esplicato i suoi effetti) e portata tendenzialmente retroattiva. Con riguardo a tale ultimo aspetto, il divieto di applicazione della norma illegittima concerne tutti i rapporti giuridici a essa riconducibili, siano essi pendenti al momento della decisione, futuri e persino anteriori, purché non cristallizzati dal decorso del tempo (come nel caso di diritti prescritti o di sentenze passate in giudicato). La dichiarazione di illegittimità innova il diritto oggettivo e si impone all'osservanza dei giudici, dell'amministrazione e di tutti i consociati: in ciò risiede primariamente il carattere di obbligatorietà delle sentenze costituzionali, ancor più rafforzato dal prescritto divieto di impugnazione delle pronunce della Corte.

Tuttavia, l'esercizio della funzione di garanzia costituzionale lascia impregiudicata la potestà legislativa di Stato e Regioni che, per quanto vincolati da un dispositivo di accoglimento (pena la violazione del giudicato costituzionale), restano liberi di disciplinare diversamente le stesse materie o istituti oggetto di sindacato ovvero di adattare le vigenti discipline alla pronuncia sopravvenuta. Infatti, sia la Costituzione sia la legge ordinaria attuativa alludono espressamente ai provvedimenti che Camere e Consigli regionali riterranno opportuno adottare a seguito della decisione di incostituzionalità. In determinati casi, peraltro, come si osserverà *infra* nella risposta alla seguente domanda, le stesse sentenze della Corte, pur dichiarando un'illegittimità, non possono prescindere da un puntuale svolgimento legislativo per la definizione di profili applicativi o di dettaglio.

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

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

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

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

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

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

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

Per le sentenze di accoglimento, il regime di efficacia disegnato dall'art. 136 Cost., assegnando sostanzialmente forza di legge ai dispositivi di illegittimità, elide in radice per il giudice ogni profilo di criticità rispetto al canone di esclusiva soggezione alla legge. Non di meno, permangono problemi per l'esecuzione di alcune sentenze di accoglimento laddove esse rinviano o lasciano comunque impregiudicato un successivo intervento del legislatore ordinario al quale primariamente spetta bilanciare in modo ragionevole valori costituzionali di pari rango coinvolti nelle singole discipline.

Si segnalano due specifiche tipologie di pronunce che possono suscitare peculiari problemi di esecuzione da parte del legislatore: le sentenze additive di principio e le sentenze-monito.

Le additive di principio sono sentenze di accoglimento che dichiarano illegittima una disciplina nella parte in cui non prevede un principio costituzionalmente imposto, per la cui dettagliata definizione e applicazione rimandano al necessario intervento legislativo. Tali pronunce intervengono a sanare lesioni della Carta fondamentale effettivamente accertate e determinano la conseguenza di evitare applicazioni incostituzionali della norma censurata. Tuttavia, la scelta tra le varie alternative idonee a garantire la piena operatività del principio affermato è rimessa alle

istituzioni rappresentative, *in primis* al Parlamento (sentenze nn. 120 del 2018 sul diritto di associazione sindacale dei militari e 278 del 2013 sul diritto dell'adottato ad accedere alle informazioni sulle sue origini). Nelle more di quest'intervento, la Corte talvolta ritiene di fornire ai giudici indicazioni operative, rinvenibili nell'ordinamento e valide *medio tempore*, atte ad assicurare un'immediata protezione ai diritti e ai valori costituzionali a tutela dei quali è stata adottata la pronuncia (sentenza n. 113 del 2011 sulla revisione del giudicato penale imposta dall'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU).

Accomunate alle additive di principio dal richiamo all'ineludibile intervento del legislatore ma profondamente diverse sul piano dell'efficacia (sempre che non presentino un dispositivo di accoglimento) sono le sentenze-monito. Si tratta, infatti, di pronunce che recano solitamente dispositivi di non fondatezza o inammissibilità delle questioni, rafforzati dall'invito al legislatore ad adoperarsi per sanare situazioni di rilevata incostituzionalità o anche solo di dubbia costituzionalità. L'esito di rigetto può derivare dalla prospettazione della questione o dalla mancata evocazione dei parametri pertinenti (sentenza n. 129 del 2008 seguita dalla citata sentenza n. 113 del 2011); quello di inammissibilità può scaturire dalla pluralità di soluzioni, tutte costituzionalmente compatibili ma nessuna imposta, atte a riparare una lesione effettivamente sussistente (sentenza n. 23 del 2013 sulla sospensione della prescrizione in caso di sospensione del processo per accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di parteciparvi coscientemente, seguita dalla sentenza di accoglimento n. 45 del 2015). In queste ipotesi, il mancato accoglimento della questione discende da taluni principi cardine della giustizia costituzionale italiana: la necessaria corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e l'insindacabilità delle scelte discrezionali del Parlamento (artt. 27 e 28 della legge n. 87 del 1953). Tuttavia, il ruolo di garante della Costituzione può spingere la Corte a richiamare con incisività il legislatore a rendere costituzionalmente adeguata la legislazione, con la minaccia di pervenire a una dichiarazione di illegittimità in caso di indebita protrazione della sua inerzia, ove la questione venga nuovamente esaminata.

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

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

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

La delicatezza delle questioni esaminate comporta spesso che il mondo politico-istituzionale e l'opinione pubblica in generale rivolgano la loro attenzione alla Corte e alle decisioni che essa

assumerà. Il dibattito pubblico può precedere e talvolta seguire specialmente quelle decisioni che incidano su temi divisivi e/o su delicati equilibri. La polemica, per quanto accesa, non è mai trascesa in veri attacchi alla Corte e alla sua indipendenza.

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

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

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

In senso contrario, la legge costituzionale n. 1 del 1989 ha circoscritto la competenza penale della Corte alle accuse di alto tradimento e attentato alla Costituzione rivolte dal Parlamento in seduta comune al Presidente della Repubblica, escludendo i reati ministeriali devoluti alla giurisdizione ordinaria. Tale intervento è stato dettato dalla volontà non già di limitare ma di agevolare l'attività della Corte, rimasta sostanzialmente paralizzata nel biennio 1977-1979 a causa dell'impegnativa celebrazione dell'unico processo penale tenutosi innanzi al Collegio a carico di due ex ministri.

In passato sono poi rimaste senza esito, per mancanza del necessario consenso, altre iniziative volte a incrementare le competenze della Corte (ad esempio, con l'introduzione di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali) o a disciplinare più diffusamente i poteri di gestione del processo costituzionale (ad esempio, con la previsione del potere, peraltro già esercitato in via giurisprudenziale, di regolare l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento).

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

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

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

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

La Corte dispone di ampi poteri istruttori, attribuiti dall'art. 13 della legge n. 87 del 1953 che menziona l'audizione di testimoni e, anche in deroga a divieti legislativi, il richiamo di atti e documenti. Finora, la Corte ha formalmente attivato i propri poteri istruttori (con la pronuncia di apposite ordinanze) solo sporadicamente in circa un centinaio di casi (un dato inferiore allo 0,50% del totale rappresentato da oltre 20.000 decisioni adottate dalla sua entrata in funzione nel 1956). Le richieste istruttorie sono state rivolte in prevalenza alla Presidenza del Consiglio e ai Ministeri di volta in volta competenti per materia nonché ai poteri e agli enti in conflitto. Più di rado sono stati interpellati la Camera dei deputati, l'Istituto nazionale di statistica e organi giurisdizionali. I

provvedimenti istruttori mirano ad accrescere il patrimonio conoscitivo della Corte attraverso l'acquisizione di dati, documenti e informazioni. Naturalmente, la mancata formale attivazione dei poteri istruttori non esclude che il Giudice designato per la relazione della causa provveda sempre e immancabilmente a istruirla, cioè a raccogliere (anche informalmente), organizzare e valutare gli elementi di giudizio, teorici e fattuali, da porre a fondamento della decisione.

Sul piano dei rapporti con istituzioni sovranazionali e internazionali, è opportuno evidenziare l'appartenenza della Corte costituzionale alle reti della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

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

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

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

Il riserbo giudiziale ha costituito in oltre sessanta anni di attività uno stile comportamentale e un *modus operandi* costantemente seguito dalla Corte costituzionale nella piena consapevolezza che l'autorevolezza dell'Istituzione e delle pronunce attraverso cui essa esercita la propria essenziale funzione di garanzia è tanto più preservata quanto maggiormente ne sia salvaguardata l'imparzialità e l'indipendenza, le quali impongono un distacco sia reale sia apparente dalle controversie da giudicare. Il riserbo giudiziale non equivale, tuttavia, a indifferenza nei confronti dei *mass-media* poiché la Corte ha da sempre ritenuto necessario corroborare la sua legittimazione e credibilità con un costante raccordo con l'opinione pubblica e con i mezzi di informazione. Ciò è tangibilmente attestato dalla consolidata prassi dell'annuale incontro con la stampa a margine della riunione straordinaria alla presenza delle alte cariche dello Stato, in cui il Presidente dapprima illustra le principali linee di tendenza emerse nella giurisprudenza dell'ultimo anno e poi risponde, pur senza scendere nel merito delle questioni che la Corte dovrà esaminare, alle domande dei giornalisti.

Il riserbo giudiziale, inteso come riservatezza sugli affari pendenti o trattati e come astensione da ogni dichiarazione al riguardo, non impedisce, d'altro canto, alla Corte di chiedere, nei modi normativamente previsti, e di ricevere assistenza da altri organi.

Elenco cronologico delle sentenze esaminate o citate, contrassegnate dal numero identificativo CODICES e/o disponibili nella versione inglese del sito della Corte costituzionale*

Sentenza n. 254 del 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_254_2019_EN.pdf

Sentenza n. 253 del 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_253_2019_EN.pdf

Sentenza n. 242 del 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_242_2019_EN.pdf

Sentenza n. 40 del 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_40_2019_EN.pdf

Sentenza n. 24 del 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_24_2019_EN.pdf

Ordinanza n. 17 del 2019

ITA-2019-1-005 10.01.2019 17/2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/O_17_2019_EN.pdf

Ordinanza n. 207 del 2018

ITA-2019-1-003 24.10.2018 207/2018

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_207_2018_EN.pdf

Sentenza n. 194 del 2018

ITA-2018-3-018 26.09.2018 194/2018

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/2018_194_EN.pdf

Sentenza n. 183 del 2018

ITA-2018-3-014 05.06.2018 183/2018

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_2018_183_EN.pdf

Sentenza n. 180 del 2018

ITA-2018-3-017 10.07.2018 180/2018

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_180_2018_EN.pdf

Sentenza n. 120 del 2018

ITA-2018-2-012 11.04.2018 120/2018

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_2018_120_EN.pdf

Sentenza n. 250 del 2017

ITA-2018-1-002 24.10.2017 250/2017

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_250_2017_EN.pdf

* A partire dal 2019, le traduzioni in inglese delle pronunce della Corte sono pubblicate in volumi editi dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato italiano che contengono una selezione delle più importanti decisioni adottate nel corso di un anno. Ad oggi, sono disponibili i volumi relativi agli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Sentenza n. 35 del 2017

ITA-2017-1-004 25.01.2017 35/2017

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/2017_35_EN.pdf

Sentenza n. 63 del 2016

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S63_2016_en.pdf

Sentenza n. 230 del 2015

ITA-2015-3-003 07.10.2015 230/2015

Sentenza n. 221 del 2015

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S221_2015_en.pdf

Sentenza n. 118 del 2015

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S118_2015_en.pdf

Sentenza n. 70 del 2015

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S70_2015_en.pdf

Sentenza n. 10 del 2015

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S10_2015_en.pdf

Sentenza n. 32 del 2014

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/32-2014_en.pdf

Sentenza n. 5 del 2014

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/5-2014_en.pdf

Sentenza n. 1 del 2014

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/1-2014_en.pdf

Sentenza n. 278 del 2013

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/278-2013.pdf

Sentenza n. 85 del 2013

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/85-2013.pdf

Sentenza n. 23 del 2013

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/23-2013.pdf

Sentenza n. 1 del 2013

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S001_2013_en.pdf

Sentenza n. 264 del 2012

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2012264_en.pdf

Sentenza n. 113 del 2011

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2011113_en.pdf

Sentenza n. 23 del 2011

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2010023_en.pdf

Sentenza n. 250 del 2010

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2010250_en.pdf

Sentenza n. 249 del 2010

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2010249_en.pdf

Sentenza n. 138 del 2010

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2010138_EN.pdf

Sentenza n. 341 del 2006

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2006341_en.pdf

Sentenza n. 252 del 2001

ITA-2001-2-006 05.07.2001 252/2001

Sentenza n. 105 del 2001

ITA-2001-1-004 10.04.2001 105/2001

Sentenza n. 309 del 1999

ITA-1999-2-007 16.07.1999 309/1999

Sentenza n. 7 del 1996

ITA-1996-1-001 06.12.1995 7/1996